

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA, tres votos particulares, dos paralelos, uno de minoría y uno concurrente, relativos a la Controversia Constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2004.

**ACTOR:
PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

PONENTE: MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

**SECRETARIOS: MARA GOMEZ PEREZ.
 LOURDES MARGARITA GARCIA GALICIA.
 MARCO ANTONIO CEPEDA ANAYA.
 MARIA DOLORES OMAÑA RAMIREZ.**

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

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

**Cotejó:
María Dolores Omaña Ramírez.**

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

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

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

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

En dicho Proyecto se contemplaban a cabalidad todos y cada uno de los rubros fundamentales para la administración y desarrollo del país, dando cumplimiento, entre otros,

al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas derivados del mismo, cuya planeación y ejecución están a cargo del Poder Ejecutivo Federal.

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

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

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

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

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

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

TERCERO.- Devuélvase al Ejecutivo el original del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, con las firmas autógrafas de los Diputados Manlio Fabio Beltrones Rivera y Marcos Morales Torres, Presidente y Secretario, respectivamente, de la Mesa Directiva, para que proceda a su publicación.--- CUARTO.- Comuníquese al Ejecutivo para los efectos constitucionales'.--- 6.- El 15 de diciembre de 2004, mediante oficio número DGPL 59-II-0-1276, de fecha 14 de diciembre de 2004, la Cámara de Diputados, por conducto de los ciudadanos MANLIO FABIO BELTRONES y MARCOS MORALES TORRES, en su carácter de Diputado Presidente y Diputado Secretario, respectivamente, informó al Poder Ejecutivo de la Unión el acuerdo tomado por esa Cámara, obviamente sin haber analizado las observaciones remitidas, sin haber efectuado los cambios que conforme a derecho son procedentes respecto al Decreto PEF 2005 y sin haber superado, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, las observaciones formuladas, todo ello en clara y flagrante contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- 7.- Con motivo de lo anterior, aun y cuando inconstitucionalmente la Cámara de Diputados se negó a analizar las observaciones realizadas por el Ejecutivo Federal e incluso no contó con los votos necesarios para superar dichas observaciones, en estricto cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, y en especial de la contemplada en el artículo 87 de nuestra Carta Magna, el Ejecutivo Federal publicó el pasado 20 de diciembre de 2004, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto PEF 2005 enviado por la Cámara de Diputados, sin que ello implique consentimiento alguno de los actos que aquí se impugnan, sirviendo como base el siguiente criterio de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación:--- 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO DENTRO DE CUYO PROCESO LEGISLATIVO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VIA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCION DEL CONFLICTO, ASI COMO POR CONSENTIMIENTO.- El ejercicio de la facultad que tiene el gobernador de un Estado para objetar, dentro del proceso legislativo, el decreto que le envía el Congreso Local para su sanción, promulgación y publicación, conocida como derecho de veto, expresa su desaprobación y falta de consentimiento con el decreto por vicios de inconstitucionalidad, por defectos o por ser inconveniente. Ahora bien, si el gobernador ejerce dicha facultad y, pese a ello, el Congreso insiste en su posición, aquél debe promulgar la ley y ordenar su

publicación, pero ello por la fuerza de las normas constitucionales y legales, mas no por su consentimiento, lo cual lo legitima para promover la controversia constitucional en contra de la ley que se vio obligado a promulgar; pero si en su oportunidad no hace valer el derecho de veto, tal omisión implica su plena aprobación y consentimiento respecto al contenido del decreto proveniente del Legislativo, de modo que por tales razones la controversia constitucional que pretendiera promover sería improcedente en términos de lo dispuesto en las fracciones VI y VIII del artículo 19, esta última en relación con el artículo 10, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto porque el actor no agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, como porque consintió los actos dentro del proceso legislativo'.--- Es de destacarse que la promoción de esta controversia constitucional debe entenderse como una forma de dar cumplimiento a la obligación que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene de guardar y hacer guardar la Constitución, según la protesta que prestó ante el Congreso de la Unión al asumir el cargo.--- Asimismo, al advertirse la existencia de serias afectaciones a la esfera competencial del Poder Ejecutivo Federal por parte de la Cámara de Diputados al aprobar el Decreto PEF 2005, así como violaciones graves a la Norma Fundamental, el Titular del Ejecutivo Federal no podía ni puede omitir su impugnación a través de la promoción de este medio de control constitucional; ya que hacerlo hubiese implicado no sólo consentir las violaciones constitucionales inherentes, sino afectar y poner en riesgo el logro de objetivos y metas establecidos en el Sistema de Planeación Nacional de Desarrollo establecido en el artículo 26 de la Constitución Federal y los programas derivados del mismo, cuya ejecución está a cargo del Poder Ejecutivo Federal.---Es por todo lo anterior que acudo ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la vía y términos planteados en el presente documento, ante la clara, grave y alarmante intromisión de la Cámara de Diputados en las obligaciones, facultades y atribuciones que por disposición constitucional corresponden al Poder Ejecutivo de la Unión, actor en la presente controversia constitucional".

CONCEPTOS DE INVALIDEZ

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

PRIMERO. LA CAMARA DE DIPUTADOS, AL NO ACEPTAR LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL AL "DECRETO PEF 2005", VIOLA LOS ARTICULOS 49 Y 72 DE LA CONSTITUCION Y, CONSECUENTEMENTE, VULNERA EL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Este hecho ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia al determinar que el presupuesto de egresos es producto de un procedimiento legislativo, sujeto a las diversas etapas que la componen y que conforman una unidad indisoluble, conforme a la tesis de rubro **‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, ES IMPROCEDENTE CONTRA UN DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS QUE NO HA SIDO PROMULGADO NI PUBLICADO’**.

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

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

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

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

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

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

La expresión ‘cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras’, se refiere única y exclusivamente a que aquellos proyectos de ley o decreto que no sean exclusivos de alguna de las Cámaras

se discutirán sucesivamente en ambas. Se trata, simplemente, de una frase circunstancial para clarificar que, en los asuntos en que deben intervenir ambas Cámaras, la discusión debe ser sucesiva, en oposición a simultánea.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De desconocerse la facultad del Ejecutivo Federal de hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos, la colaboración entre poderes quedaría truncada, ya que se le negaría la posibilidad de defender su proyecto de iniciativa o, en su caso, de propiciar una mayor reflexión sobre el principal instrumento de política económica del Estado. Además, se dejaría sin contenido jurídico y político la facultad del Ejecutivo Federal, de promulgar y publicar las leyes o decretos a que se refiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución, al

convertirse dichos actos en un mero trámite para darle publicidad a lo aprobado por la Cámara de Diputados, lo cual resulta contrario al régimen de pesos y contrapesos que establece la Constitución para un adecuado equilibrio entre los Poderes de la Unión.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En conclusión, se desprende que:

- En diversas ocasiones el Ejecutivo Federal ha devuelto a la Cámara de Diputados, con observaciones proyectos de Presupuesto de Egresos o Decretos con contenido presupuestario.
- En ninguno de los casos, la Cámara de Diputados ha cuestionado la facultad del Presidente de la República de formular observaciones a los presupuestos de egresos.
- En todos los casos, la Cámara de Diputados dio trámite a las observaciones.
- En la mayoría de los casos, se aceptó el contenido de las observaciones del Ejecutivo Federal y se realizaron las modificaciones conducentes.
- El mecanismo de observar disposiciones presupuestarias no es novedoso, sino que simplemente dejó de utilizarse hasta la actualidad, por las condiciones políticas imperantes del partido mayoritario.

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

También es relevante, que en la XXVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, que fue la primera en recibir, una vez vigente la Constitución de 1917, la devolución de un Presupuesto de Egresos de la Federación con observaciones, había 56 Diputados que fueron Constituyentes en los años 1916 y 1917 y que, por tanto, conocían de primera mano, la intención del Constituyente originario, porque la habían escrito y porque la habían aprobado. Dichos Diputados fueron partícipes, de la aceptación, revisión y valoración de

las observaciones que en dichos años envió el Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos, y cualquier interpretación que se haga del artículo 72 constitucional, no puede soslayar la circunstancia anterior.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B...

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuere confirmado por mayoría absoluta de votos pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuere sancionada con la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto, y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

D. a H. ...

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

Partiendo del principio ya establecido, de que la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones a las leyes o decretos fungía y funge como una institución que equilibra los poderes, el Constituyente señaló

expresamente en el último párrafo del artículo 71, los actos que no podían ser materia de aquéllas, entre los cuales se incluyen algunas facultades exclusivas de cada una de las Cámaras del Congreso, pero no la relativa a la aprobación del Presupuesto de Egresos.

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

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

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

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

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

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

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d) a i). ...

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

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

Del texto constitucional transcrito se desprenden claramente las consideraciones siguientes:

- La Constitución del 1917 retomó la frase circunstancial del primer párrafo del artículo 72, incorporada en la reforma de 1874. Por tanto, se reitera que dicha frase se refiere única y exclusivamente a que todo proyecto de ley o decreto se discutirá sucesivamente en ambas Cámaras, en virtud de que la Constitución de 1917 conservó el sistema bicameral.
- El apartado J del citado precepto, se refiere tanto a resoluciones del Congreso, como a resoluciones de alguna de sus Cámaras, concretamente a las de cuerpo electoral o de jurado. No sólo ello, sino que expresamente se refiere a una función exclusiva de la Cámara de Diputados, consistente en la declaración para acusar a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Asimismo, se refiere a funciones de la Comisión Permanente, la cual evidentemente, no es equivalente al Congreso de la Unión y, por lo tanto, no puede emitir resoluciones con tal carácter.
- Se prevé expresamente en qué casos el Ejecutivo Federal no puede formular observaciones, reconociendo los existentes en la Constitución de 1857 y agrega el supuesto de que la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.
- A contrario sensu, se reconoció a la facultad del Ejecutivo Federal para formular observaciones, como un mecanismo de equilibrio entre los Poderes y no sólo como una etapa del proceso

legislativo. Tan es así, que en la Constitución de 1857 se incorporó de manera implícita dicha facultad, respecto de resoluciones exclusivas de las Cámaras y, en la Constitución de 1917, tales facultades del Ejecutivo Federal se reconocieron de manera expresa.

- El Constituyente no incluyó el Presupuesto de Egresos de la Federación en la lista taxativa de supuestos en que no procedería la formulación de observaciones del Ejecutivo Federal, dado que a éste corresponde de manera exclusiva la formulación y presentación del proyecto respectivo y, además, en virtud de que corresponde al propio Ejecutivo su ejecución y aplicación.
- Asimismo, el Constituyente no incluyó al Presupuesto de Egresos en los supuestos de excepción precisamente porque es un acto mixto en cuya formación intervienen el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, bajo el principio de la colaboración entre poderes y, como se ha señalado, la facultad de hacer observaciones tiene el propósito de propiciar el equilibrio entre éstos.
- Finalmente, debe tenerse presente el principio general de interpretación consistente en que las normas de excepción deben interpretarse en forma estricta, por lo que no es dable extender los supuestos de excepción a casos no previstos expresamente. Tal principio es de particular trascendencia cuando la norma de excepción tiene carácter constitucional.

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

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

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

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

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ:

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

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

SECCION SEGUNDA

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

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

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

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

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

2.1. Si bien el Poder Legislativo está facultado para establecer bases generales de la Administración Pública, en la Ley Orgánica relativa, lo cierto es que no posee facultad alguna para desplegar la función administrativa o ejecutiva, aun y cuando dicha suplantación de funciones se diera en una ley que constitucionalmente le corresponde expedir al Congreso de la Unión, por tanto, al disponer que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán realizar ciertos actos, no sólo rebasa sus atribuciones, sino que además hace nugatoria la facultad del Poder Ejecutivo de conducir la Administración Pública Federal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

j) 9.7 millones para infraestructura en educación especial en el Estado de Michoacán (anexo 19, página 166).

k) 9.7 millones para asignación especial para el área educativa del Municipio de Aguascalientes (anexo 19, página 167).

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

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

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

3. Áreas naturales protegidas.

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Distribución de “Tiempos de Estado”.

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

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

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

6. Robos de combustible.

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

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

7 Celebración de convenios de coordinación con entidades federativas.

En el artículo 61, párrafo octavo, del Decreto impugnado, la Cámara de Diputados determina la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas, así como las condiciones en que los mismos deben formalizarse, substituyéndose nuevamente en una función de orden administrativo que corresponde al Ejecutivo Federal, en contravención a los artículos 28, 32, último párrafo, y 33 a 36 de la Ley de Planeación, ya que la Cámara de Diputados no tiene facultades para obligar al Ejecutivo a celebrar convenios ni para establecer los términos de los mismos.

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

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

8 Creación del “Instituto de Capacitación Musical”.

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

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

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

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

"SEGUNDO. LA CAMARA DE DIPUTADOS, AL INCLUIR UNA SERIE DE DISPOSICIONES QUE VAN MAS ALLA DEL CONTENIDO MATERIAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS, INVADIO COMPETENCIAS DEL CONGRESO GENERAL (ARTICULOS 49 Y 73), VIOLÓ EL PRINCIPIO DE JERARQUIA DE LAS NORMAS (ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL) Y EXCEDIO EL CONTENIDO NORMATIVO ESTABLECIDO AL PEF."

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

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

A. Invasión de Competencias.

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

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

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

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

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

normas aprobadas por la mayoría del Congreso General; y si se le considera como un acto materialmente administrativo, el principio de legalidad lo subordina automáticamente a la ley.

B. Jerarquía de las Normas.

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

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

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

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

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

C. Contenido normativo específico.

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

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

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

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

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

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

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

mil millones de pesos por concepto de impuestos que se recaudarían como consecuencia directa de dicho Programa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Los anexos 19 y 19-B, en los que la Cámara de Diputados asigna recursos a la Comisión Nacional del Agua, destinándolos a proyectos específicos e inclusive estableciendo de manera específica su ubicación en el territorio nacional, son ilegales, ya que contravienen lo dispuesto en el artículo 4 de la ley de Aguas Nacionales, que establece que corresponde al Ejecutivo Federal la administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, quien la ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua. También se atenta en contra de lo dispuesto en el artículo 25, último párrafo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

15. El artículo décimo transitorio del Decreto impugnado establece que con la finalidad de abatir la pérdida de ingresos por el robo de combustible, Petróleos Mexicanos deberá adoptar a más tardar en los primeros cuarenta y cinco días del año siguiente, los sistemas de tecnología de punta que identifiquen los combustibles que suministra el mercado. Con dicha disposición, la Cámara de Diputados pretende regular cuestiones

ajenas al gasto público federal, lo que además de ser inconstitucional atenta contra los artículos 15 y 16 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, por no ser materia del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

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

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

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

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

E. Conclusión.

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

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

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

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

TERCERO. LA CAMARA DE DIPUTADOS, AL MODIFICAR EL PROYECTO DEL "DECRETO PEF 2005", HACIENDO TOTAL ABSTRACCION DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION. VIOLÓ EL ARTICULO 26 DE LA CONSTITUCION.

A. La planeación y el Presupuesto por Programas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si bien la Cámara de Diputados cuenta con la facultad de modificar el proyecto del Ejecutivo y realizar adecuaciones al mismo, ello no significa que lo pueda hacer sin considerar el resto del marco constitucional, en el caso, el artículo 26, así como el marco legal que lo reglamenta; no puede recibir la iniciativa del Ejecutivo, soslayándola en su totalidad y autorizando una distribución del gasto como si el “Decreto PEF 2005”

fuera un todo, aislado e independiente, cuando en realidad es sólo una parte del proceso integral e interrelacionado de planeación-programación-presupuestación-aprobación-ejecución- evaluación del gasto.

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

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

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

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

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

1. Creación de nuevos programas.

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

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

2. Carreteras que no cumplen con el Programa Sectorial.

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

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

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

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

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

- a) Grado de marginación.
- b) Microrregiones.
- c) Zonas indígenas
- d) Otros(...)

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

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

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

4. Programas nuevos que duplican otros ya existentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

- Fondo de Combate a la Pobreza.

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

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

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

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

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

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

----- O -----

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

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

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

CONTESTACION DE LA DEMANDA

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

FALTA DE PERSONALIDAD

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

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

CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

I. EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO TIENE FACULTADES PARA HACER OBSERVACIONES AL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

La fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que las controversias constitucionales son improcedentes, además de los supuestos señalados en las anteriores fracciones, cuando resulte de alguna disposición de esa misma ley. Por otra parte, la fracción IV del artículo 74 del ordenamiento fundamental, señala que la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión, y en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 72 de nuestra Ley Suprema, señala que el Presidente de la República, solamente goza de la llamada facultad de veto en el caso de los proyectos de Leyes o Decretos expedidos por el Congreso de la Unión, más no en el caso del referido presupuesto.

En conclusión, como aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, por determinación de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de concluir que en este juicio se ha actualizado la causal de improcedencia señalada en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. EL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, ES UN ACTO CONSUMADO, POR LO QUE EL ACUERDO DEL PLENO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DE 14 DE DICIEMBRE DE 2004, ES UN ACTO CONCLUIDO.

La aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y cuando se realiza, es un acto concluido y perfecto, por ello, se actualiza la causa de improcedencia contenida en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como el acuerdo transcrito es un acto concluido y emitido conforme a derecho, jurídicamente no es posible anularlo. A mayor abundamiento, la aplicación retroactiva de las consecuencias de las nulidades que resulten en las controversias constitucionales, se encuentra prohibida en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. LOS ACTOS QUE IMPUGNA LA ACTORA SON ACTOS CONSENTIDOS, AL NO HABER REALIZADO LAS OBSERVACIONES A LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION.

La parte actora, al pretender que se declare la invalidez de una parte de los anexos y artículos transitorios del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005, pasa por alto que no es posible y resulta incongruente, pretender nulificar asignaciones y partidas, sin modificar la Ley de Ingresos que lo possibilitó, tanto como antecedente jurídico como condición financiera de recaudación.

Al constituir una unidad los ordenamientos de ingresos y egresos, en la lógica constitucional, para una eventual modificación de los egresos, la vía procedente no es otra que la del ordenamiento regulatorio de los ingresos, a través de la formulación de observaciones a partidas de ingresos, conforme al procedimiento contenido en el artículo 72 constitucional; esto es, solamente es objetable el gasto a través de la objeción a los ingresos que lo soportan.

El Ejecutivo Federal, en lugar de plantear la controversia constitucional y solicitar la suspensión de partidas de egresos, debió haber vetado la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, con el fin de evitar el desequilibrio presupuestal que provocaría el eventual obsequio a su solicitud de suspensión, y al no hacerlo así, consintió el destino que la Cámara de Diputados determinó para los ingresos.

Además impugna partes específicas del referido Decreto, sin haber observado la Ley de Ingresos, vulnerando el principio de unicidad de ambos mandamientos, toda vez que la Ley de Ingresos consigna el monto de recursos exactamente necesarios para financiar el gasto previsto en el Presupuesto de Egresos.

La eventual resolución favorable a la impugnación del Ejecutivo Federal respecto de determinadas partidas de gasto, obligaría a una disminución neta del Presupuesto, ya que si se resolviera la invalidez de tales asignaciones, los recursos correspondientes quedarían sin destino, con lo que afectaría el sustento constitucional de toda la recaudación federal.

El desequilibrio que provoca la impugnación parcial del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, tienen como consecuencia que los ingresos que se recauden quedarán sin sustento constitucional. En conclusión se puede decir:

Primero. El desequilibrio que provoca la impugnación parcial del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005, tiene como consecuencia que los ingresos que se recauden quedarán sin sustento constitucional, toda vez que los recursos aprobados en el Presupuesto impugnado, presuponen el equilibrio financiero entre Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos, de manera que, para mantener el equilibrio presupuestal, el Ejecutivo Federal debió haber vetado la Ley de Ingresos haciendo los ajustes que consideraba necesarios y al no haberlos realizado, consintió los actos que ahora impugna.

Segundo. La Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos son un todo indisoluble, que deben estar en concordia; de lo contrario, existe una ruptura del principio justificatorio de la carga contributiva a la población, toda vez que los ingresos deben ser iguales a los egresos para que exista un equilibrio presupuestal.

Tercero. El Poder Ejecutivo Federal, al no haber vetado la Ley de Ingresos, consintió el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005 en todos sus términos y, con ello, las diversas modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al proyecto original, toda vez que tuvo conocimiento de los términos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el veintidós de

noviembre del año pasado, antes de que promulgara y publicara la Ley de Ingresos, renunciando así a la facultad de veto para buscar el reajuste de los ingresos tendientes a cubrir el presupuesto ya aprobado por mi representada; es decir, estando dentro del margen de los diez días para poder hacer observaciones a la Ley de Ingresos de la Federación, la publicó el veinticuatro de noviembre. Las observaciones respecto al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación las presentó hasta el treinta de noviembre de dos mil cuatro, mediante oficio número SEL/300/4599/04, contra toda lógica constitucional.

Cuarto. Siendo la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, un acto consecuencia del consentimiento del Ejecutivo a la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, que se puso de manifiesto con el acto de su publicación y, con la omisión de formularles observaciones o impugnaciones, carece de sentido lógico y validez jurídica el pretender hacerlo por la vía de la controversia constitucional. Asimismo, carece de eficacia el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sin la Ley de Ingresos, por lo que "resulta ociosa y una aberración jurídica" su impugnación constitucional en forma aislada.

Por lo expuesto, deberá declararse el sobreseimiento de la presente controversia, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse de un acto consentido al momento de la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

CONSIDERACIONES PREVIAS

El impugnante pretende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre los siguientes aspectos:

a) La existencia de la facultad de veto del Presidente de la República, respecto del citado Decreto.

b) La invalidez de preceptos, anexos y rubros de asignación de gasto, contenidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

Ante dichos planteamientos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación está imposibilitada jurídicamente para satisfacer las pretensiones del actor, por las siguientes razones:

1. El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación es un instrumento de planeación regulador del gasto público, con alto sentido social y alcance de interés colectivo, por su carácter eminentemente vinculatorio entre gobernantes -ejecutor de acciones de beneficio público- y gobernados -obligados al pago de contribuciones en términos del artículo 31 constitucional-, lo que debe concretarse con absoluta rigurosidad técnica y constitucional, pues su cabal cumplimiento involucra diversos órganos estatales y exige la más estricta escrupulosidad financiera.

La planeación nacional de desarrollo no es una facultad que compete en exclusiva al Ejecutivo Federal, tampoco se agota en la expedición de un Plan Nacional de Desarrollo, sino que se surte también, anualmente, con la expedición de la Ley de Ingresos y del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que son los instrumentos primarios encaminados a la ejecución de los programas y acciones que el Plan importa.

Es inexacto pretender la inconstitucionalidad del referido Decreto, por no ajustarse al Plan Nacional de Desarrollo, instrumento que concibe el actor como la base de toda actividad de planeación y, por ende, de la asignación de gasto público que se hace en el decreto aludido, en virtud de que al expedirse el decreto que habría de regir para el primer año de ejercicio del Presidente de la República, éste aún no contaba con el Plan Nacional correspondiente a su administración sexenal. Así, el actual Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001, sin haber integrado aún el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a su administración, lo que, de ser cierta la afirmación del actor, lo colocaría, en sus propios términos, en un grado de responsabilidad reprochable por haber incurrido en una violación constitucional.

La expedición anual del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, implica la revisión, análisis y aprobación, no sólo de una lista de asignaciones de gasto público, sino de las actividades en que éste debe aplicarse; así se desprende del artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que obliga al Ejecutivo Federal a presentar, como componentes del proyecto de Decreto, diversos documentos relativos a la aplicación que se pretende de la asignación de gasto solicitada a la Cámara de Diputados, entre ellos, la descripción de los programas, señalando objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

Es insostenible la pretensión de que la Cámara de Diputados deba limitarse a la expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobando sólo las asignaciones propuestas por el Ejecutivo Federal en su proyecto, o bien rechazando sólo algunas de ellas, ya que esta acción de rechazo de alguna asignación, repercute necesariamente en los programas que involucre la asignación de que se trate y amerita también, necesariamente, una reasignación. Aun cuando la reforma constitucional del día treinta de julio

de dos mil cuatro, facultó expresamente a la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, ello ha venido ocurriendo regularmente; basta señalar las modificaciones que ha determinado en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 1999 a 2004.

En ninguno de los años mencionados, el Ejecutivo Federal ha sostenido la imposibilidad de que la Cámara de Diputados pueda modificar el proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se somete a su consideración, ni tampoco ha puesto en entredicho los alcances de esa facultad modificatoria que necesariamente siempre ha impactado en programas, por ser éstos componentes-base del presupuesto.

El hecho de que la Cámara de Diputados determine la asignación del gasto público en forma diferente a la propuesta por el Ejecutivo Federal, no implica que se arrogue facultades o funciones ejecutivas, toda vez que no pretende para sí la atribución de su aplicación, sino sólo el ejercicio de su facultad exclusiva de aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Presidente de la República.

2. El Constituyente Permanente, como poder reformador de la Constitución, ha determinado como contenidos obligatorios del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación lo dispuesto en los artículos 2, Apartado B, fracción IX (partidas para atención de pueblos indígenas); 74, fracción IV, párrafos primero, cuarto y quinto (previsiones de ingresos, partidas secretas necesarias, criterios para la gestión financiera); 75, 126 y 127 (retribuciones de empleos).

Los límites constitucionales a la facultades de la Cámara de Diputados que aplican al proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación que le somete el Ejecutivo, son los contenidos en los artículos expresados en el primer párrafo de este numeral, e incluso la modificación sólo puede referirse a la prohibición de su supresión, no a la determinación de reasignaciones, reducciones ni ampliaciones del gasto público propuesto por el Ejecutivo Federal.

Respecto de los programas y rubros de gasto público propuesto por el Ejecutivo Federal, diferentes de los enunciados en el primer párrafo de este numeral, no existe limitación constitucional específica alguna, toda vez que el Ejecutivo Federal somete a la consideración de la Cámara de Diputados, un proyecto integrado por una serie de documentos que sustentan la proposición de gastos, siendo dable, en lógica elemental, que todo ello está sujeto a la facultad modificatoria; sustentar lo contrario implicaría objetar la obligación del Ejecutivo Federal de remitir a la Cámara de Diputados un proyecto integral como lo obliga el artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

La atribución de "aprobar" el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, nunca se ha entendido unívocamente como la obligación de emitir una determinación en sentido positivo o negativo; por ello, para efectos de eliminar cualquier duda al respecto, es que en julio de dos mil cuatro, se introduce al artículo 74, fracción IV, constitucional, la facultad expresa de modificar el proyecto de dicho Decreto, misma que tiene como mandato constitucional, no dejar de contemplar los temas previstos en los artículos citados en el primer párrafo de este numeral.

Desde el punto de vista jurídico, no es factible que la facultad modificatoria respecto del proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, enfrente limitaciones constitucionales o legales, toda vez que la reforma de julio de dos mil cuatro, no importó otra modificación constitucional ni legal específica adicional; más aún, previo a la existencia del texto mencionado, no existía, ni existe, disposición constitucional o legal que haya establecido, ni establezca, limitaciones a las modificaciones de que se puede ser objeto, lo que conlleva necesariamente el consentimiento del mismo al alcance que a dicha facultad modificatoria le estableciera mediante su ejercicio la propia Cámara.

3. La Constitución Federal establece un sistema de separación de funciones, dentro del cual se prevé la atribución de facultades exclusivas para los órganos del Estado, enfatizando algunas de ellas con ese carácter, como es el caso de la expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, según dispone el artículo 74, fracción IV, constitucional.

En el proceso de creación de ese Decreto interviene el Ejecutivo Federal, en las etapas siguientes:

a) Remisión a la Cámara de Diputados del proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (Art. 74, fracción IV, constitucional).

b) Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara de Diputados (Art. 74, fracción IV, constitucional)

c) Promulgación y publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación emitido por la Cámara de Diputados (Art. 89 fracción I, constitucional)

Por su parte, a la Cámara de Diputados le corresponde el examen, discusión y, si así lo juzga, modificación del proyecto del Ejecutivo Federal y su remisión a éste para la promulgación y publicación (Art. 74, fracción IV y 89, fracción I, constitucionales)

En el proceso de creación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, no existe disposición alguna que prohíba la práctica de modificaciones del proyecto presidencial, más aún, se permite expresamente; tampoco existe norma constitucional alguna que determine el alcance de esas eventuales modificaciones.

4. El carácter constitucional del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, como producto del ejercicio de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, impide que sea objeto de observaciones por parte del Presidente de la República, lo cual se desprende de la simple lectura del texto del artículo 72 constitucional, pues el primer párrafo exime del procedimiento contenido en el mismo a los proyectos de ley o decreto, **cuya resolución sea exclusiva** de alguna de las cámaras.

Los asuntos que se excluyen del procedimiento previsto en el artículo 72 constitucional, por ser de la competencia exclusiva de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, se expresan en los artículos 74 y 76 constitucionales, entre otras, las decisiones camarales relativas a:

- El acto de dar a conocer la declaración de Presidente electo (Art. 74, fracción I).
- La aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (Art. 74, fracción IV).
- La aprobación de la Cuenta Pública (Art. 74, fracción IV).
- La declaración de procedencia (Art. 74, fracción V).
- La aprobación de tratados internacionales (Art. 76, fracción I).
- La ratificación de nombramientos de Procurador General de la República, cónsules generales y jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (Art. 76, fracción II).
- La declaración de desaparición de poderes (Art. 76, fracción V).
- El nombramiento y remoción de Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Art. 76, fracción IX).

La exención que se hace en el primer párrafo del artículo 72, de las facultades camarales exclusivas, respecto del procedimiento que el mismo precepto regula, queda claramente evidenciada al expresarse que dicho procedimiento involucra una cámara de origen y una cámara revisora, tal como se manifiesta en sus incisos a), b), c), d), e) y g).

Por tanto, resulta absurdo pretender la sujeción del producto del ejercicio de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, a un procedimiento del cual se encuentra excluido expresamente, tanto por su origen formal como por su proceso de creación; es decir, primero, por tratarse de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, y segundo, porque su proceso de formación no involucra una cámara de origen y una revisora.

5. El modelo de planeación-programación - presupuestación-revisión-evaluación del gasto público en México, que es sólo una cara de la unidad económica ingresos-egresos, dispuesta constitucionalmente, contemplada la colaboración de poderes, bajo la perspectiva de que *“La programación económica y financiera de las actividades del gobierno federal es, además de una técnica de organización, un compromiso político y ético de jerarquizar las necesidades nacionales y de optimizar, con inteligencia y sensatez, los recursos humanos, económicos y técnicos”*.

Al efecto, a la Cámara de Diputados corresponde aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que presente el Ejecutivo Federal, y previa la aprobación por el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos de la Federación, de las contribuciones necesarias para cubrirlo.

No es válido cuestionar ahora el producto de esa colaboración como pretende el Ejecutivo Federal, como se refleja en lo que a continuación se menciona:

a) La solicitud de la actora para que se declaren inválidas las asignaciones para obras y proyectos en el Ramo 11 Educación Pública, debe desecharse por incongruente, ya que impugna la ampliación en la asignación, alegando la violación a diversas disposiciones jurídicas, por un monto de 110.5 millones de pesos que representan el 73.4% del total de la ampliación presupuestaria aprobada, que es de 150.5 millones de pesos.

Cabe entonces preguntarse, si la supuesta violación de las leyes puede cuantificarse al arbitrio de quien la arguye, cuáles son las razones, que evidentemente no expone la actora, para que, tratándose de igual asignación, los supuestos del concepto de invalidez sólo se configuren hasta el 73.4% del importe de la misma.

Al respecto, debe tenerse en cuenta el antecedente de los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2001 y 2002, en los cuales se asignaron, entre otras ampliaciones, la relativa al Ramo 11 Educación Pública de que se trata por 50 millones de pesos y la de 150 millones de pesos para la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.

b) Por cuanto a FORTAMUN y FAM, debe considerarse el antecedente de los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2001 y 2002 en los cuales la Cámara de Diputados determinó ampliaciones a los programas FORTAMUN y FAM del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades y Municipios, por 1,783.3 y 56.9 millones de pesos respectivamente, para 2001, y para el siguiente año, de 2,105.5 al FORTAMUN y de 668.9 millones de pesos al FAM.

c) Para el concepto de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, es obligado considerar el antecedente del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 2003, oportunidad en la cual se aprobó por la Cámara de Diputados, una ampliación de 300 millones de pesos para apoyo al desarrollo de los pueblos indígenas.

6. La revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal es también una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, de conformidad con el artículo 74, fracción IV, constitucional, y el Decreto relativo a ella, emitido por dicho órgano, le es enviado al Presidente de la República para su promulgación y publicación. Por tratarse también de una facultad exclusiva, este acto está excluido de la facultad presidencial de formular observaciones en términos del artículo 72 constitucional, lo cual es verificable año con año. En este Decreto, la Cámara de Diputados establece una serie de disposiciones vinculadas directamente con el desenvolvimiento de la función ejecutiva, a un detalle significativo, sin que ello implique la arrogación de esa atribución, y sin que el Ejecutivo Federal haya pretendido observarlas, por entenderlas invasoras de atribuciones.

Las resoluciones adoptadas por la Cámara de Diputados determinan acciones que debe llevar a cabo el Ejecutivo Federal, respecto de programas en que se ejercen asignaciones de gasto público, sin que se haya entendido que por ello, este órgano camaral asume funciones administrativas propias de aquél.

En conclusión:

A) La Cámara de Diputados no se limita a aprobar sólo una lista genérica de asignaciones de gasto público, sino que también determina las actividades en que debe aplicarse.

B) La facultad de "aprobar" el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, no obliga a adoptar una determinación fatal en sentido positivo del proyecto presidencial; dicha acción se refiere a la emisión del ordenamiento respectivo; el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y eventual modificación de dicho proyecto, y la determinación de ingresos de la ley cuya aprobación es facultad exclusiva de la Cámara.

C) Al integrarse el proyecto presidencial con una parte dispositiva (sustantiva y transitoria) y una parte programática, la facultad de "aprobar", previo examen, discusión y modificación de dicho proyecto, se aplica a dicho articulado y a los programas que lo integran.

D) El Presidente de la República está facultado para observar los proyectos de leyes o de decretos expedidos por el Congreso de la Unión, excepto que sean expedidos en exclusiva por alguna de las Cámaras; al ser el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación producto de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, no está sujeto a observaciones presidenciales.

E) La planeación nacional del desarrollo no compete en exclusiva al Ejecutivo Federal, sino que participan en ella otros órganos del Estado Mexicano; en particular, la Cámara de Diputados lo hace con la expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, ordenamiento que norma la aflicción del gasto público federal, encaminado al cumplimiento de los programas aprobados en el mismo. Así como, con la emisión del Decreto de revisión de la Cuenta Pública y con la formulación de observaciones al Plan Nacional de Desarrollo.

F) En la revisión de la Cuenta Pública que, como facultad exclusiva, realiza la Cámara de Diputados cada año, se han determinado la realización de programas y acciones concretas a cargo del Ejecutivo Federal, sin que éste haya pretendido observar el decreto que las contienen ni impugnar las respectivas determinaciones limitándose a su promulgación y publicación.

G) El Ejecutivo Federal determinó arbitrariamente los porcentajes y montos de las asignaciones que impugna, sin expresar en momento alguno la existencia de cualquier criterio que orientara la decisión de, por ejemplo, controvertir sólo una parte de una ampliación a un ramo concreto, como se evidencia en líneas anteriores.

En consecuencia, la actuación de la Cámara de Diputados se ajustó al marco constitucional que rige el proceso de creación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

CONTESTACION A LOS ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA

El Poder Ejecutivo Federal promueve la presente Controversia Constitucional, con el objeto de obtener la declaratoria de invalidez de:

1. El acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, de fecha 14 de diciembre de 2004, aprobado por el Pleno de ese órgano legislativo en sesión de la misma fecha y notificado al Ejecutivo Federal mediante oficio DGPL 59-II-0-1276.

Al respecto, se contesta que el acto no existe en los términos expuestos, lo que existe es la resolución del Pleno de la Cámara de Diputados, de fecha catorce de diciembre del año próximo pasado, en la que se aprobó la proposición de acuerdo de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados del día nueve del mismo mes y año, relativo al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, habiéndose aprobado que: "no es de admitirse con el carácter de observaciones" el documento enviado por el Titular del Ejecutivo Federal con relación al PEF-2005.

Las consideraciones legales que sustentan la resolución tomada por mi representada, en el sentido de no admitir las observaciones del Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos 2005, son:

"El artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en forma clara y expresa que es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, aprobar anualmente el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal. Por tanto, le es aplicable el procedimiento que en dicho artículo se señala, y no el que pretende la actora, y que está previsto en el artículo 72 constitucional. Ahora bien, en términos del artículo 74, fracción IV, constitucional, no se establece facultad alguna al Ejecutivo Federal para formular observaciones al proyecto por él enviado, ni al Presupuesto aprobado por mi representada".

En nuestro sistema jurídico, la facultad para vetar se encuentra expresamente establecida en el artículo 72 constitucional, para los proyectos de leyes y de decretos del Congreso de la Unión y para ejercerla es necesario que esté permitida expresamente en dicho ordenamiento, con independencia de los supuestos de prohibición de la facultad de veto, pues tales casos sólo enfatizan lo dispuesto en el primer párrafo del citado precepto, de que en ellos nunca, ni por excepción, podrá el Ejecutivo Federal asumir como propia esa facultad.

Esto, en el entendido de que el principio de derecho de que "lo que no está prohibido, está permitido", sólo aplica a los gobernados, más no a los gobernantes, como en la especie lo es el Ejecutivo Federal.

Así, cuando se trata de actos que emiten las Cámaras en ejercicio de facultades exclusivas, no existe la posibilidad jurídica de que el Presidente les haga observaciones, por determinación expresa contenida en el primer párrafo del artículo 72 constitucional, debiendo el Titular del Ejecutivo Federal, sólo publicar, como ocurre, entre otros, en los siguientes casos:

1. La emisión del bando solemne, en virtud del cual se dé a conocer la declaración de Presidente electo.
2. Designación del Auditor Superior de la Federación.
3. La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por otra parte, la afirmación del actor de que sus observaciones no se rechazaron por el voto de las dos terceras partes, carece del sustento originario indispensable, ya que no existe constitucionalmente la posibilidad de que el Ejecutivo Federal hubiera podido formular dichas observaciones, como se afirmó anteriormente y, por tanto, que la Cámara tuviera que cumplir con tal requisito. No obstante, el Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados fue aprobado por 332 votos a favor, 146 en contra y 0 abstenciones; es decir, su aprobación superó, en todo caso, las dos terceras partes del total de votos emitidos, requeridas para el caso del veto, según consta en la **resolución del Pleno que se anexa en copia certificada**, quedando suficientemente demostrado, lo infundado e inoperante de la solicitud del actor respecto de ese acto de mi representada.

2- El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil cuatro, únicamente en cuanto a las disposiciones, renglones, anexos o artículos que se detallan en:

A) El apartado B del primer concepto de invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la demanda.

B) El apartado D del segundo concepto de invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la demanda.

C) Los numerales 1 a 5 del apartado C del tercer concepto de invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la demanda.

Es pertinente señalar que la eventual declaración de invalidez de los apartados referidos por el Ejecutivo Federal, afectaría la unicidad presupuestaria definida constitucionalmente en el primer párrafo de la fracción IV del artículo 74, constitucional, toda vez que los ingresos estimados en la Ley de Ingresos, destinados a los rubros de gasto cuya nulidad se demanda, resultarían ociosos al carecer del destino específico dado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

3. Las órdenes derivadas de los artículos transitorios y anexos del "Decreto PEF 2005" impugnado, por medio de las cuales pretende obligar al Ejecutivo Federal, así como a sus dependencias y entidades a ejecutar actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución Federal.

Al respecto, por ser falsas las afirmaciones del actor, no procede declarar la invalidez constitucional de los actos a que se refiere este correlativo, pues de la simple lectura de los artículos transitorios y anexos impugnados por la actora, se puede apreciar que los actos señalados en el citado punto, no constituyen órdenes que obliguen al Ejecutivo Federal o a sus dependencias o entidades, a ejecutar actos administrativos concretos, contrarios a la Constitución Federal. Dichas normas transitorias, son simples asignaciones presupuestales cuya ejecución o ejercicio corresponde al Ejecutivo Federal, y así se señala en dichos dispositivos y anexos, los cuales fueron aprobados por mi representada, en ejercicio de la facultad exclusiva contenida en el artículo 74, fracción IV, de la Ley Fundamental.

CONTESTACION A LOS ANTECEDENTES DE LOS ACTOS CUYA INVALIDEZ DEMANDA LA PARTE ACTORA.

1. Es falso lo señalado en el antecedente correlativo que se contesta y lo cierto es que: el Titular del Ejecutivo Federal envió su Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, en la fecha que indica, mismo que fue modificado por la Cámara de Diputados, en ejercicio de las facultades exclusivas que constitucionalmente le corresponden.

2. Es falso lo señalado en el antecedente correlativo que se contesta, lo cierto es que: el Decreto impugnado fue aprobado por la Cámara en sesión plenaria del quince de noviembre del año próximo pasado, cuyo Pleno acordó constituirse en sesión permanente para efectos del examen y discusión del dictamen respectivo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de dicho órgano, según consta en el Diario de los Debates de fecha quince de noviembre de dos mil cuatro, Volumen I, que se acompaña en este escrito.

3. Es cierto el antecedente correlativo que se contesta. En efecto, la Cámara de Diputados, mediante oficio número DGPL 59-II-5-724 de fecha veinticinco de noviembre de dos mil cuatro, suscrito por los Secretarios de su Mesa Directiva, Diputados Graciela Larios Rivas y Marcos Morales Torres, envió al Ejecutivo Federal el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

4. Es falso lo señalado en el antecedente correlativo que se contesta, lo cierto es que el día treinta de noviembre de dos mil cuatro, la Cámara de Diputados recibió un oficio signado por el Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, de la misma fecha, mediante el cual se envían "las observaciones que el Presidente de la República hace al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005", sin que ello implique la existencia de facultad constitucional alguna del Titular del Ejecutivo Federal, para formular dichas observaciones, ni la aplicación del artículo 72 constitucional al procedimiento de aprobación del dicho Decreto y, por tanto, tampoco la obligación de la Cámara de Diputados para atribuirle ni reconocerle ese carácter del que carece, ni para seguir el procedimiento que dicho precepto dispone para su eventual superación.

5. Es cierto el correlativo a contestar, en virtud de que no corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la facultad de observar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación: en consecuencia, no aplica su eventual superación a través del procedimiento previsto en el artículo 72 constitucional. Por tanto, con fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, el Pleno de la Cámara de Diputados resolvió no admitir, con el carácter de observaciones, el documento enviado con esa denominación por el Presidente de la República, y se lo devolvió para el efecto de su promulgación y publicación.

6. Es falso lo señalado en el antecedente correlativo que se contesta, lo cierto es que: mediante oficio DGPL 59-II-0-1276 de fecha catorce de diciembre del dos mil cuatro, se notificó al Titular del Ejecutivo Federal el acuerdo plenario a que se hace referencia en el numeral que antecede, sin haber sujetado las pretendidas "observaciones" al procedimiento previsto en el artículo 72 constitucional, por resultar inaplicable, toda vez que el Presidente de la República carece de facultades para observar el referido Decreto aprobado por mi representada conforme al procedimiento establecido en el artículo 74 constitucional.

7. Es falso lo señalado en el antecedente correlativo que se contesta, lo cierto es que: el Presidente de la República, en cumplimiento de la obligación que le impone el artículo 89, fracción I, de la Constitución, el día veinte de diciembre del año próximo pasado, publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de

Presupuesto de Egresos de la Federación, no obstante la oposición a su contenido, concluyendo con esto el procedimiento legislativo previsto en nuestra Constitución.

CONTESTACION AL CAPITULO DE CONSIDERACIONES PREVIAS.

A. NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Es pertinente señalar, que las consideraciones previas mencionadas en este capítulo, son infundadas, improcedentes e inoperantes para sostener la existencia de una facultad presidencial de veto, respecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En efecto, las aseveraciones sobre la teoría del Titular del Ejecutivo Federal, respecto de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, de considerarlo como un acto complejo, formalmente legislativo y materialmente administrativo, son absolutamente incorrectas, en virtud de que no es propiamente una ley -porque las leyes son obra del Congreso de la Unión, que se discuten sucesivamente en ambas Cámaras-, sin embargo, sí es un acto legislativo exclusivo de la Cámara de Diputados, ajustado al procedimiento establecido en la fracción IV del artículo 74 constitucional, con la fuerza de ley.

Así, el Decreto de Presupuesto de Egresos es una norma emitida por la Cámara de Diputados, en ejercicio de facultades constitucionales, que tiene las características de impersonalidad, generalidad y abstracción, de manera análoga a una norma general en sentido formal y material.

En consecuencia, se puede afirmar que toda ley constituye una norma general, pero no toda norma general es una ley, como sucede con el "Decreto PEF 2005" que es un acto legislativo, y tiene carácter de norma general, sin ser ley. Los razonamientos que la actora hace para considerarlo como un acto administrativo, se basan en la vieja tesis de la dualidad de la Ley, sostenida por la doctrina ius-publicista alemana de la segunda mitad del siglo XIX, ya superada.

El actor asume que la Cámara de Diputados, al ejercer su facultad de modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos, distorsiona e incluso hace nugatorio el Plan Nacional de Desarrollo, pretendiendo desconocer que, precisamente la asignación de recursos para la ejecución de programas y acciones realizada en dicho Presupuesto, constituye un instrumento primario de la planeación, como también lo es la estimación de los ingresos necesarios destinados a cubrir esa asignación.

Este carácter de instrumento de la planeación, le es reconocido al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en la Iniciativa de Ley de Planeación, presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión el diez de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, y en cuya exposición de motivos se asienta lo siguiente, según consta en el Diario de los Debates Año I. T. I. No. 49, del día siguiente, LII Legislatura, páginas 52 y 53:

"Para que el Poder Legislativo de la Unión conozca y participe de las tareas de planeación, así como de la ejecución de las acciones relativas, el proyecto de ley establece que el ejecutivo hará llegar al Congreso de la Unión los criterios que servirán de base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, a efecto de que esa representación nacional formule las observaciones y recomendaciones que juzgue pertinentes; informará anualmente de la ejecución del plan y los programas a través de las diferentes instancias que la Constitución contempla como facultades de las Cámaras para analizar la actuación del Poder Ejecutivo Federal, esta son; el Informe Presidencial; las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal; las iniciativas de leyes de ingresos; los proyectos de presupuestos de egresos; el informe que los secretarios de Estado y los jefes de los departamentos administrativos deben rendir al Congreso de la Unión, y las comparecencias de éstos y de los directores de las entidades paraestatales, cuando sean citados para ello por cualquiera de las Cámaras en los términos de la Constitución y la Ley".

Por otra parte, el Ejecutivo Federal afirma que la Cámara de Diputados ha pretendido sustituirlo, y "ejercer en lugar de éste, la función administrativa que le corresponde conforme al artículo 89 de la Carta Magna". En ningún momento se acredita que la Cámara de Diputados vaya a promulgar, publicar, reglamentar o elaborar proyectos, expedir licitaciones públicas, celebrar contratos, efectuar pagos, ni ninguna otra actividad propia de la administración pública federal.

Confunde el actor la asignación presupuestal con la realización de actos administrativos. Es evidente que el impugnante confunde la función normativa y presupuestaria con la función administrativa, pero además incurre en contradicciones sistémicas, pues por una parte afirma que la Cámara de Diputados "ordenó" al

Ejecutivo una serie de medidas, y por otro lado reconoce que, conforme a los artículos 74, fracción IV, y 126 constitucionales, el presupuesto “es una autorización para realizar erogaciones”, (foja 9, segundo párrafo); que “...el presupuesto de egresos de la Federación **no es una orden** -el énfasis es del Presidente- (foja 10, párrafo séptimo); que “Por presupuesto de Egresos se entiende el Decreto que **contempla y autoriza** -el énfasis es del Presidente- las erogaciones...”, y que el presupuesto (foja 9, párrafo séptimo) “Constituye un acto de aplicación de la Ley del Presupuesto (sic), en cuanto **autoriza** -el énfasis es del Presidente- al Poder Ejecutivo la inversión de los fondos públicos”, en el que “...se contemplan y autorizan las erogaciones necesarias para la realización de obras y servicios públicos” (foja 9, párrafo quinto).

B. DIVISION DE PODERES.

Con relación a este punto, es preciso señalar que el Ejecutivo Federal pretende en todos sus párrafos, en forma innecesaria, que como sus atribuciones son administrativas, la Cámara de Diputados está impedida para aprobar anualmente el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión, aprobación y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, porque la única función que le corresponde es autorizar su propuesta, fundando ello en el principio constitucional de la división de poderes.

En cuanto a los criterios jurisprudenciales transcritos por la parte actora a fojas 12, 13, 14 y 15 de su escrito de demanda, si bien se refieren a la división de poderes, resultan inaplicables a la presente controversia constitucional, ya que no favorecen a sus pretensiones.

Afirma la actora que las atribuciones del Congreso de la Unión establecidas en el artículo 73, las del Ejecutivo Federal, previstas en el artículo 89, y las del Poder Judicial consagradas en los artículos 103 a 107, todos de la Constitución Federal, no pueden entenderse como ilimitadas o absolutas.

Por lo que hace a la facultad de mi representada consagrada en la fracción IV del artículo 74 constitucional, concerniente a aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, la misma no es ilimitada o absoluta, al hallar límites en la propia ley fundamental, toda vez que siendo una facultad constitucional, sus restricciones tienen que ser también constitucionales. Tales restricciones se encuentran establecidas puntualmente en la fracción antes citada, así como en los artículos 75, 123, apartado B, fracción IV, 127 y 2, apartado B, fracción IX.

CONTESTACION A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

SECCION PRIMERA

CONCEPTOS DE INVALIDEZ RESPECTO AL ACUERDO IMPUGNADO

PRIMERO.- LA CAMARA DE DIPUTADOS, AL NO ACEPTAR LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL AL “DECRETO PEF 2005”, VIOLA LOS ARTICULOS 49 Y 72 DE LA CONSTITUCION Y CONSEQUENTEMENTE VULNERA EL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES.

Es infundado tal razonamiento del Ejecutivo Federal. Asimismo, cuando afirma que constitucionalmente tiene facultades para hacer observaciones a todo proyecto de ley o decreto aprobado por las Cámaras. Con esta aseveración, indudablemente se está refiriendo al proceso legislativo de iniciación y formación de leyes, regulado por los artículos 71 y 72 de la Constitución, en el cual participa ambas Cámaras y en donde el Presidente de la República tiene la facultad de veto.

Sin embargo, el procedimiento de aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, está específicamente regulado en el artículo 74, fracción IV, de nuestra Carta Magna. Es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en cuyo proceso de elaboración el Ejecutivo Federal no tiene atribución constitucional alguna para hacer observaciones, porque el texto constitucional no le confiere esa facultad. Su participación se limita a enviar el Proyecto relativo, a participar en los debates de los trabajos de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y a la publicación del referido Decreto.

Resulta insostenible el argumento del actor, en el sentido de que haciendo una interpretación más allá de la literalidad de los artículos 70, 71, 72 y 74 de la Carta Magna, se puede concluir que constitucionalmente tiene la facultad de hacer observaciones al Decreto aludido, pues una vez analizados tales preceptos, en forma literal, se aduce que la participación del Ejecutivo Federal, en el proceso legislativo que de que se trata, es la siguiente:

a) Proponer la iniciativa de la Ley de Ingresos, que en términos del artículo 72 constitucional, es competencia de ambas Cámaras (Senadores y Diputados) y en cuyo proceso legislativo el Presidente de la República tiene la facultad de veto, como medio de control político.

En el proceso legislativo de esta ley, el Ejecutivo Federal no ejerció su facultad de veto por estar conforme en los términos en que fue aprobado, procediendo a su publicación en el Diario Oficial de la Federación el día veinticuatro de noviembre de dos mil cuatro.

b) Enviar, a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme lo señala el artículo 74, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual realizó el ocho de septiembre de dos mil cuatro, según consta en la Gaceta Parlamentaria, año VII, Número 1581-III, de fecha nueve de septiembre de dos mil cinco, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta del citado proyecto.

c) Participar, a través de sus representantes, en los trabajos de análisis del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos dispuestos por el artículo 11 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

d) Publicar el "PEF" aprobado por mi representada.

Determinada la participación del Ejecutivo Federal en el proceso de expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos, se evidencia que carece de la pretendida atribución para formular observaciones al mismo.

La parte actora parece desconocer que uno es el procedimiento de iniciación y formación de leyes previsto en la Sección II del capítulo II del Título Tercero de la Constitución Federal, al que pertenece el artículo 72 por ella invocada; y otro el de aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación regulado en la Sección III, correspondiente a las facultades del Congreso, establecido por el artículo 74, fracción IV, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y octavo, constitucional, y en el que se confiere al Presidente de la República la facultad de veto.

Así, la facultad de mi representada para aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos, previo examen discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, no forma parte del procedimiento legislativo que regula el artículo 72 constitucional. Si lo fuera, no estaría en un precepto distinto (art. 74) y en una sección también diferente (Sección Tercera).

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

El Ejecutivo Federal al referirse al proceso legislativo, regulado por el artículo 72 constitucional, hace alusión al proceso para la creación de leyes y no al correspondiente a la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, por tanto es falsa la afirmación del demandante en el sentido de que sus observaciones debieron haber sido aceptadas y remitidas a las comisiones correspondientes y posteriormente superadas por una votación mayoritaria del Pleno de la Cámara de Diputados, precisándose que:

a) No existe facultad del Presidente de la República para hacer observaciones respecto del Decreto de Presupuesto de Egresos y, por ello, mi representada tampoco se las reconoció, por lo mismo, no se turnaron a comisiones.

b) Aun suponiendo, sin conceder, que hubiesen sido admitidas y discutidas dichas observaciones por el Pleno de la Cámara de Diputados, la votación que se alcanzó para rechazarlas fue de 332 votos a favor, 146 en contra y 0 abstenciones, consecuentemente los votos a favor representan el 69%, de los 478 votos efectuados.

c) En el proceso legislativo de creación de leyes y decretos, lo fundamental es la aprobación de los mismos como resultado final, ya que dichos procedimientos obedecen a reglas propias de los parlamentos, en los que, para la validez del resultado, sólo se requiere que se hayan cumplido los requisitos de votación con quórum suficiente respecto de una materia en la cual la asamblea sea competente.

De acuerdo con lo anterior, es inaplicable el argumento de que no se sometió a la consideración de comisiones el conjunto de manifestaciones del actor y que éstas no fueron rechazadas por la votación de las dos terceras partes de los diputados presentes, además, es infundada la aseveración de que su derecho a hacer observaciones se puede inferir del contenido del artículo 144 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Con relación a este punto, debe tomarse en cuenta lo siguiente:

El artículo 144 del reglamento citado se refiere al apartado a) del artículo 72 constitucional, por lo que hace a la formulación o reforma de leyes y no de decretos, como el presente Decreto de Presupuesto de Egresos, según el texto siguiente:

"Artículo 144. Los expedientes que deban pasar al Ejecutivo en cumplimiento del inciso a) del artículo 72 de Constitución, ya sea luego que fueren aprobados por ambas cámaras o solamente por alguna de ellas, cuando la expedición de la ley fuere de su exclusiva facultad, se remitirán en copia y con los documentos a que se refiere el artículo 141".

Aun cuando del texto del reglamento citado, la parte actora pudiera inferir una supuesta facultad de veto, es incuestionable que un ordenamiento de esa naturaleza no puede contravenir una disposición constitucional expresa, como es la referente a la exclusión de la facultad de veto, para el caso del Decreto de Presupuesto de Egresos aprobado por una sola Cámara.

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

Es infundado el argumento del actor, en el sentido de que pueda hacerse una interpretación independiente (aislada), del primer párrafo del artículo 72 constitucional, respecto de sus fracciones o incisos.

En la sintaxis gramatical básica, se ordenan y subordinan los enunciados. El encabezado del artículo de referencia subordina a los enunciados que le siguen. De ahí que el proemio no tenga numeral y los párrafos subsecuentes se identifiquen como incisos.

Por lo anterior, se puede afirmar que el encabezado del citado artículo constitucional se refiere única y exclusivamente a las facultades que no sean exclusivas de alguna de las Cámaras.

No es posible comprender que el encabezado del referido artículo 72, sea independiente de los siguientes párrafos, dado que éstos van precedidos de un signo de puntuación (dos puntos), que en las reglas básicas de la ortografía indican que lo que sigue es consecuencia o explicación de lo anterior.

Por otra parte, en el segundo párrafo de la foja 22 de su escrito de demanda, la actora se refiere a la expresión *“cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras”, indicando que esa expresión: “se refiere única y exclusivamente a los proyectos de ley o decreto”,* reconociendo así el actor, que el único caso en el que procede el veto es respecto de *“proyectos”,* como lo dispone expresamente el encabezado del artículo 72.

En consecuencia, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación no es vetable, por no constituir un proyecto que se envía al Ejecutivo, sino precisamente un acto definitivo, aprobado por la Cámara de Diputados.

Dentro de la misma estructura argumentativa, el Ejecutivo Federal, en la página 22, párrafo tercero, asegura que es una *“frase circunstancial”,* la inclusión que hace el artículo 72 constitucional respecto de las facultades que son exclusivas de una sola de las Cámaras.

Dicha afirmación no puede admitirse, en razón de que la interpretación de la Constitución deriva de una literalidad y, sólo en caso de que resultara dudosa, o en caso de que se diera una laguna de la Ley, podría pasarse a una interpretación sistemática y armónica, pero en ningún caso es aceptable una interpretación *“independiente”,* como lo pretende hacer valer el actor.

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

Las argumentaciones que hace la actora en los incisos a) y b) de este punto que se contesta, son falsas por las siguientes razones:

a) No es cierto que los artículos 72, inciso j) y 70 constitucionales, de manera taxativa señalen los únicos casos, en los que se niega al Presidente de la República el derecho a hacer observaciones.

b) Es insostenible, jurídicamente, que el Titular del Ejecutivo Federal afirme que tiene la facultad de hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, interpretando a *contrario sensu,* el inciso j) del artículo 72 constitucional, argumentando que por no encontrarse dicho Decreto dentro de los supuestos mencionados, éste resulta materia de veto.

Sin embargo, la interpretación histórica, literal, lógica y jurídica del precepto y la fracción invocada por la actora destruyen este argumento, ya que es principio en la actuación de toda autoridad, que éstas se ciñan únicamente a aquellas facultades que constitucional o legalmente les han sido otorgadas, y como esto no ocurre en el caso de que se trata, el Titular del Ejecutivo Federal intenta estructurar su facultad mediante una interpretación inadmisibles del texto constitucional.

La fracción XX prescribe que también son facultades y obligaciones del Presidente **“Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”,** lo que obliga a detenerse en la palabra *“expresamente”* cuyo significado es el de modo expreso, claro, patente, especificado. Modo que no se da por lo establecido en la primera parte del artículo 72 de la Carta Magna, a saber, que **“Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras,...”** Suponer siquiera lo contrario, es atentar contra el más elemental sentido de la lógica común y jurídica.

Por el contrario, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 constitucional, para **“Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal...”** está expresamente establecida en la Constitución.

En conclusión, el Titular del Ejecutivo Federal no tiene facultad de formular observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, por no existir en nuestro marco jurídico constitucional una norma que lo faculte para hacerlo.

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

El correlativo que se contesta demuestra que la parte actora tiene un total desconocido de los efectos del veto.

En efecto, a foja 8 de su escrito de demanda, señala que: *“La propia Constitución deposita en el órgano legislativo la decisión definitiva, ya sea aceptando alguna o algunas de las observaciones, ya sea rechazándolas todas con el voto de las dos terceras partes de los votos.”* (sic). En la foja 25 la confusión del Presidente es mayor cuando abandona la idea de que las observaciones sean aceptadas de manera parcial, y señala que deben serlo de una manera completa.

Ciertamente, cuando el veto procede, las Cámaras pueden superarlo, en cuyo caso el decreto se publica tal como fue aprobado por las Cámaras. El problema es un poco más complejo cuando, como señala en su demanda el Ejecutivo, las Cámaras sólo aprueban alguna o algunas de las observaciones, porque si subsisten otras observaciones sin aprobar y sin superar, el decreto no puede ser publicado.

Si la Cámara de Diputados hubiera dado trámite a las observaciones formuladas por el Presidente, sin que las hubiera superado o aceptado, el veto habría surtido sus efectos constitucionales y no se hubiera podido publicar el Decreto de Presupuesto de Egresos, como lo reconoce el Presidente de la República en las consideraciones que introdujo al mismo.

El Presidente también admite expresamente, en esas consideraciones, su obligación constitucional de publicar el presupuesto. ¿Es posible que esté constitucionalmente obligado a publicar el presupuesto y que pueda vetarlo y por ende no publicarlo? Es ostensible la contradicción en que incurre el Presidente de la República, y muestra hasta qué punto desconoce los efectos jurídicos del veto que intentó.

Tiene gran relevancia la confesión de la actora, en cuanto a que la Cámara carece de elementos para integrar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, “porque no dispone de los datos necesarios” (foja 26, “además, en...”); por lo cual es evidente que la parte que no cumplió su obligación constitucional de dar cuenta a la Cámara con el proyecto, es la promovente.

Esa comparecencia que ordena la Constitución, no es sólo la formalidad de la presencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público ni se agota en el momento en que éste entrega el proyecto; por el contrario, comprende un proceso de suministro de datos, información y explicación, tendientes a contribuir a una mejor comprensión de las propuestas contenidas en el proyecto. Lo que así se reitera en el artículo 11 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, haciéndose ello imposible con el abandono de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las sesiones de trabajo con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

(Continúa en la Tercera Sección)