



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

**LA INEFICACIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN
MATERIA PRESUPUESTARIA**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO,
PRESENTA:

ENRIQUE PATRICIO GARCÍA TOPETE

ASESOR: MARIO ERNESTO ROSALES BETANCOURT

Junio de 2015

Santa Cruz Acatlán, Estado de México



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatoria

A Dios: creador de todo, causa primera y última del Universo.

A México: hermoso país, amplio en cultura y bellezas naturales; lastimado por el mal gobierno y valores egocéntricos. Para él, este esfuerzo por mejorar la impartición de justicia.

A mis padres, Héctor y Patricia: pilares fundamentales y maestros de mi vida, amorosos y comprensivos.

A mis hermanas, Tania y Dariana: mis niñas hermosas, juntos hemos aprendido de la vida y unidos seguiremos creciendo.

A mi abuelita Alicia: ser de luz y de bondad, columna de la familia, modelo de amor, entrega y fortaleza.

A mi amigo Gabriel: excelentísimo ser humano; trotamundos *mítico*; compañero inigualable de andanzas cosmopolitas y aprendizaje; excelso colega poligloto; apoyo invaluable de mi vida; modelo supremo de amistad, compromiso por la educación y valores sociales.

A mi amigo Mario: cultísimo; infatigable en las charlas filosóficas, filarmónicas e históricas; camarada de singulares hazañas; apoyo incondicional; comprometido con la enseñanza del derecho y el periodismo.

A mis amigos Christian, Fernando y Francisco: compañeros de juventud sueños y aventuras; ejemplos de entusiasmo, intelecto y pasión por la vida.

A la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM: por ser mi *alma mater* y porque ha sido origen de las mejores experiencias de mi existencia.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1: MARCO CONCEPTUAL METODOLÓGICO.....	7
1.1 JUSTIFICACIÓN.....	7
1.2 CONCEPTOS OPERATIVOS.....	10
1.3 METODOLOGÍA.....	17
1.3.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	17
1.3.2 PROBLEMÁTICA.....	17
1.3.3 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	18
1.3.4 HIPÓTESIS.....	18
1.3.5 OBJETIVOS.....	19
1.3.5.1 GENERAL.....	19
1.3.5.2 ESPECÍFICOS.....	19
1.3.6 VARIABLES Y OTRAS DEFINICIONES OPERATIVAS.....	20
1.3.6.1 VARIABLES INDEPENDIENTES.....	20
1.3.6.1.1 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.....	20
1.3.6.1.2 MATERIA PRESUPUESTARIA.....	20
1.3.6.2 VARIABLES DEPENDIENTES.....	21
1.3.6.2.1 ADMINISTRACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	21
1.3.6.2.2 TIEMPO PROCESAL.....	21
1.3.6.2.3 EFICACIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.....	21
1.3.6.2.4 INEFICACIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.....	21
1.3.7 TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	22
1.3.8 POBLACIÓN OBJETO DE ESTUDIO.....	23
1.3.9 TIPO DE MUESTREO.....	23
CAPÍTULO 2: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL: MARCO HISTÓRICO, REFERENCIAL Y LEGAL.....	27
2.1 LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL COMO MEDIO DE CONTROL Y PROTECCIÓN.....	27
2.1.1 NOCIONES HISTÓRICO LEGALES.....	28

2.1.1.1 CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.....	29
2.1.1.2 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.....	31
2.1.1.3 LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.....	33
2.1.1.4 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.....	36
2.1.1.5 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917.....	38
2.1.1.5.1 REFORMAS DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.....	41
2.1.1.5.2 FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL ACTUAL.....	42
2.1.2 LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL Y LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.....	45
2.1.2.1 GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO.....	46
2.1.2.1.1 CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.....	48
2.1.2.1.2 INSTRUCCIÓN.....	50
2.1.2.1.3 CAUSALES DE SOBRESEIMIENTO.....	52
2.1.2.1.4 PLAZOS Y TÉRMINOS.....	53
2.1.2.1.5 SENTENCIA.....	53
2.1.2.1.6 EFECTOS DE LA SENTENCIA.....	54
2.2 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y JUICIO DE AMPARO.....	57
 CAPÍTULO 3: MATERIA PRESUPUESTARIA EN MÉXICO: NATURALEZA JURÍDICA Y MARCO LEGAL.....	 61
3.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO PRESUPUESTARIO MEXICANO.....	61
3.2 EL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE.....	63
3.3 RECURSOS DE LA FEDERACIÓN DIRIGIDOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, LOS MUNICIPIOS Y EL DISTRITO FEDERAL.....	67
3.3.1 RAMO GENERAL 26: DESARROLLO SOCIAL Y PRODUCTIVO EN REGIONES DE POBREZA.....	67

3.3.2 RAMO GENERAL 28: PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.....	68
3.3.3 RAMO GENERAL 33: APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.....	70
CAPÍTULO 4: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES PROMOVIDAS POR MOTIVOS PRESUPUESTARIOS.....	75
4.1 CONSIDERACIONES PREVIAS.....	75
4.2 ANÁLISIS ESTADÍSTICO (PERIODO 1995-2010).....	79
4.3 CRITERIOS IMPORTANTES EMITIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.....	95
4.3.1 VOTOS PARTICULARES.....	95
4.3.2 JURISPRUDENCIA.....	101
CAPÍTULO 5: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	107
5.1 EVALUACIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS.....	107
5.2 PROPUESTAS JURÍDICAS PARA OPTIMIZAR EL PROCEDIMIENTO DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA PRESUPUESTARIA.....	111
CONCLUSIONES.....	115
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	119

INDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1: Plazos y términos establecidos por la Ley Reglamentaria.....	56
Tabla 2: Ingresos municipales por grupo específico 1991-1999.....	70
Tabla 3: Distribución de las controversias constitucionales durante el período de estudio (1995-2010).....	81
Gráfico 1: Porcentaje de controversias presentadas por nivel (1995- 2010).....	82
Gráfico 2: Número total de controversias presentadas por entidad.....	83
Gráfico 3: Distribución porcentual de los contextos presupuestarios...	88
Gráfico 4: Distribución numérica de los contextos presupuestarios.....	88
Tabla 4: Tendencia de resolución.....	90
Gráfico 5: Comparativo lineal de la tendencia resolutive.....	91

INTRODUCCIÓN

En México, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a iniciativa del Poder Ejecutivo Federal, aprueba anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir, admite los cuerpos normativos en virtud de los cuales se diseña el programa de recaudación de recursos económicos y la manera en cómo se dispondrá de éstos durante el ejercicio fiscal próximo. A cada Estado de la República Mexicana, a cada Municipio, al Distrito Federal, a cada uno de los tres Poderes de la Unión, a cada Organismo Autónomo, entre otros, corresponde un porcentaje del Presupuesto de Egresos de la Federación para cumplir sus cometidos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación y los presupuestos de egresos estatales, constituyen los instrumentos fundamentales por virtud de los cuales los distintos órdenes gubernamentales destinan recursos económicos a la realización de obras públicas y a la consecución de todos y cada uno de los programas dirigidos al desarrollo de la sociedad; si dichas instituciones financieras no funcionasen adecuadamente, surgirían rezagos en el desarrollo de estos rubros que ocasionarían graves perjuicios al país.

Para su correcto funcionamiento y con el fin de resolver las desavenencias que surjan entre los distintos actores presupuestarios, existe un mecanismo constitucional al cual se puede recurrir con el fin de que el Máximo Tribunal de México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (**SCJN**), las resuelva de manera pronta y expedita: la controversia constitucional.

Sucede con frecuencia que, dentro de las partidas presupuestarias aprobadas e incluso posteriormente, los órganos de gobierno con facultades fiscalizadoras recortan, con base en la evaluación de la erogación de presupuestos anteriores, los recursos económicos administrados por los entes públicos. Estos últimos pueden acudir a la controversia constitucional como una de las vías de impugnación, y la última en su caso, contra la extralimitación de facultades por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, o del Poder Ejecutivo Federal, así como de los Poderes Legislativos y Ejecutivos estatales que determinen reducciones a las Haciendas gubernamentales bajo su jurisdicción de forma infundada.

La controversia constitucional está prevista en la Fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente (**la Constitución**) y regulada en una Ley creada *exprofeso*: Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (**Ley Reglamentaria**).

La Ley Reglamentaria establece el procedimiento, con plazos y términos fatales, en el cual se llevan a cabo las distintas etapas de la controversia constitucional y, por lo tanto, donde se dicta la sentencia definitiva que resuelve las cuestiones de fondo planteadas en la Litis; sin embargo, Los artículos 19 y 20 de la citada ley encuadran las causales de improcedencia y de sobreseimiento en virtud de las cuales, los asuntos que sean del conocimiento de la SCJN se desecharán por improcedentes antes de ser admitidos a trámite, o se sobreseerán en razón de que sobrevenga alguna de las causales de improcedencia durante el desarrollo del proceso constitucional en comento.

La fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria establece lo siguiente:

Art 19.- Las Controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia.

De la transcripción anterior se desprende que para la resolución efectiva de una controversia constitucional en materia presupuestaria, se está supeditado, entre otras circunstancias, al tiempo en el cual la norma general o el acto impugnado se encuentre vigente; por lo tanto, se considera de suma importancia la celeridad de este procedimiento constitucional, ya que la vigencia del Presupuesto de Egresos de la Federación es anual. ¿Qué pasaría si dicho medio de Control Constitucional, lejos de ser el medio idóneo para resolver los conflictos presupuestarios, fuese un obstáculo o una figura jurídica ornamental poco útil?, ¿Valdría la pena la presentación de una controversia constitucional si dicho medio no resolviese el fondo

del asunto? ¿La SCJN es verdaderamente un tribunal constitucional eficaz para resolver estos conflictos?

Según datos de @Lex, portal de estadística judicial de la SCJN, del año 1995 al año 2009, de un total de 1409 controversias constitucionales presentadas en 10 apartados distintos, el 28% de los temas de los actos impugnados corresponde a la asignación de recursos públicos. Según la misma fuente, la duración promedio del procedimiento es de 431.2 días, desde el ingreso de la demanda hasta la emisión de la sentencia¹.

De los datos anteriores, se desprende que la mayoría de las controversias constitucionales son promovidas por la asignación de recursos públicos, además, que el promedio del tiempo necesario para la resolución es superior a 365 días, vigencia específica de un ejercicio fiscal, lo que provoca el sobreseimiento indefectible de estos asuntos por mandato legal. Por lo anterior, se considera que el estudio del aspecto cronológico procesal de las controversias constitucionales promovidas por motivos presupuestarios, tomando en cuenta los distintos elementos que las conforman, ayudará a comprender la forma en la cual se ha desenvuelto este procedimiento a través de los años, así como la manera eficaz, o ineficaz, en que la SCJN ha resuelto dichos casos.

El presente estudio pretende desentrañar a través del análisis estadístico del comportamiento procesal, si la controversia constitucional promovida por motivos presupuestarios ha sido un medio eficaz que resuelva las cuestiones de fondo, o ineficaz por cuestiones de forma no imputables a las partes, por ejemplo, las procedimentales utilizadas por la SCJN para resolverla. La investigación se desarrolla en cinco capítulos cuya distribución y contenido es el siguiente:

En el capítulo 1, *Marco Conceptual Metodológico*, se esbozarán los distintos aspectos del método con el cual fue posible la realización de la investigación, así como la exposición de las nociones conceptuales necesarias para la comprensión de ésta.

¹Suprema Corte de Justicia de la Nación. Portal de estadística judicial @Lex: http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis_cc.aspx

En el capítulo 2, *Controversia Constitucional: Marco Histórico, Referencial y Legal*, se describe la institución jurídica dentro el Derecho Positivo Mexicano a través de los antecedentes histórico-legales más importantes, es decir, por medio de las distintas constituciones y normas secundarias que han tenido vigencia en México; además, se analizará el procedimiento de controversia constitucional actual previsto por la Constitución, la Ley Reglamentaria, así como por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (**LOPJF**) vigentes.

En el capítulo 3, *Materia Presupuestaria en México: Naturaleza Jurídica y Marco Legal*, se ponen de manifiesto las corrientes que tratan sobre esta materia y se localiza el marco constitucional y legal de dicha disciplina en el Derecho Positivo Mexicano; por último, se destacan las distintas relaciones presupuestarias entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, a través de los ramos generales del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el capítulo 4, *Controversias Constitucionales Promovidas por Motivos Presupuestarios*, se detalla el estudio estadístico realizado a estos procedimientos, suscitados durante el periodo comprendido entre el año 1995 y el año 2010, en donde se ponderan los diferentes elementos jurídico adjetivos que los constituyen², con lo cual se pretende establecer un criterio valorativo sobre la eficacia, o ineficacia, de las sentencias que produce la SCJN; igualmente, se hallan las más importantes reflexiones que ha emitido el Máximo Tribunal como conclusión a dichas resoluciones, esto son: los votos particulares y la jurisprudencia.

El capítulo 5, *Resultados de la Investigación*, presenta una idea clara respecto a este fenómeno, basada en el análisis estadístico y los resultados obtenidos en el capítulo 4; asimismo, se incluyen la discusión y las propuestas consecuentes, con el objeto de brindar soluciones útiles a la problemática planteada y así incoar, al menos desde la academia, el cambio necesario para optimizar la institución jurídica bajo estudio.

² El Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano (2000) define el *Derecho adjetivo* como aquel que “contiene las normas que regulan la utilización de los aparatos del Estado que aplican del Derecho”. Por lo anterior, se entiende al derecho adjetivo como el derecho procesal y al derecho sustantivo como aquél que establece prerrogativas y obligaciones aplicables a las situaciones jurídicas concretas.

“Hemos aprendido a volar como los pájaros, a nadar como los peces; pero no hemos aprendido el sencillo arte de vivir como hermanos”

Martin Luther King (1929-1968)

Luchador social, Premio Nobel de la Paz en 1964

CAPÍTULO 1: MARCO CONCEPTUAL METODOLÓGICO

1.1 JUSTIFICACIÓN

Los recursos públicos que se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los presupuestos de egresos estatales, aunados a las leyes que reglamentan la administración y erogación de los mismos, son fundamentales para el desarrollo económico-social del país; es a partir de éstos que la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal invierten en salud, educación, alimentación, además de obras públicas imprescindibles para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad, entre otros. Con frecuencia, dichos entes públicos, legitimados por la fracción I del artículo 105 de la Constitución, impugnan ante la SCJN, vía controversia constitucional, dichos presupuestos, argumentando que las autoridades competentes realizan recortes injustificados de recursos económicos, o modificaciones a las normas reglamentarias, o aplican decisiones administrativas que ocasionan perjuicios patrimoniales notables a cada una de sus Haciendas.

Por lo anterior, resulta insoslayable que la SCJN cuente con la capacidad para resolver de manera pronta y expedita los asuntos de su competencia que surjan de dichos presupuestos ya que, por su especial naturaleza legal, requieren un tratamiento urgente, pues de éste dependerá que la resolución que emita el máximo tribunal del país sea eficaz, atendiendo las causas de fondo, y no ineficaz como consecuencia de la falta de atención en las formalidades cronológicas que, para la materia y procedimiento en comento, exigen la Constitución y las leyes respectivas.

Para dimensionar claramente la situación que se comenta; es decir, el impacto que tiene la materia presupuestaria en la consecución del desarrollo social, así como la trascendencia que posee la celeridad del procedimiento para solucionar los conflictos generados, se ejemplifica con las controversias constitucionales promovidas por diversos municipios del Estado de Oaxaca durante el año 1996 (23). En éstas se demandó, entre otras prestaciones, el incumplimiento en la entrega de los recursos del Fondo de Desarrollo Municipal, previsto en el Ramo General 26. Dichas controversias se presentaron entre el 29 y 30 de agosto; sin embargo, la SCJN las

resolvió hasta el 24 de agosto de 1998, invocando la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, en relación con la cláusula cuadragésima sexta del Convenio de Desarrollo Social (documento reglamentario de los programas de desarrollo social, celebrado entre el Gobierno Estatal y cada uno de los municipios de la misma demarcación) además del artículo 127 de la Constitución del Estado de Oaxaca, que establecen la jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de la entidad para intervenir en cualquier conflicto surgido a partir de la aplicación del convenio.

Es importante resaltar que si bien es cierto era aplicable la fracción VI del artículo 19 de la Ley reglamentaria, el simple transcurso del tiempo, aproximadamente dos años, habría impedido el estudio de fondo del asunto en virtud de que la cuestión presupuestaria en litigio perdió la vigencia aplicativa que su naturaleza le impone; es decir, se habría considerado indefectiblemente el uso de la fracción V de la misma Ley, ya que los asuntos *sub júdice* quedaron sin materia al no existir más la vigencia de los recursos del Ramo General indicado.

La crítica a la SCJN, por la resolución de estos veintitrés casos, es que si hubiese determinado en tiempo oportuno la improcedencia de los asuntos, con base en la fracción VI del artículo 19, los Municipios actores habrían tenido la posibilidad de promover, ante el Tribunal Superior de Justicia competente, el medio jurídico *ad hoc* para salvaguardar sus derechos patrimoniales.

Por lo anteriormente expuesto, el presente trabajo se justifica al menos desde tres puntos de vista: desde la perspectiva práctica, porque se estima la importancia que tiene la asignación de recursos públicos en el desarrollo económico-social del país, así como la controversia constitucional como el medio jurídico para remediar las problemáticas que surjan entorno a dichas asignaciones; lo anterior, a través de un análisis estadístico del comportamiento procesal (1995-2010) que determina la eficacia del mencionado medio de control constitucional. Los recursos públicos están destinados, entre otros, a los siguientes ramos generales: 26, dirigido al Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza; 28, asignado a las Participaciones para

las Entidades Federativas y Municipios; y el 33, estipulado a propósito de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Desde el punto de vista profesional, pone de manifiesto los conocimientos adquiridos durante la licenciatura en Derecho, además de sentar las bases para estudios subsecuentes en el tema.

Por último, desde el punto de vista teórico-legal-ideal, ya que propone un debate legislativo que analice la posibilidad de realizar una reforma a los artículos respectivos de la Constitución y de la LOPJF que optimice, o reasigne las funciones y la competencia de la SCJN con el objeto de reducir la carga de trabajo, y así obtener como beneficio la aptitud de resolver oportunamente los casos que se le presenten; o bien una reforma al párrafo segundo de la fracción tercera del artículo 105 de la Constitución, así como al artículo 45 de la Ley Reglamentaria que flexibilicen la no aplicación de retroactividad de las sentencias de que emita el Máximo Tribunal.

1.2 CONCEPTOS OPERATIVOS³

Para comenzar, conviene definir las acepciones operativas que conforman la presente investigación, denominada: ***La Ineficacia de la Controversia Constitucional en Materia Presupuestaria***. Iniciemos por el orden conceptual de importancia.

El término jurídico ***controversia constitucional*** está conformado por dos palabras, así, encontramos que el Diccionario de la Real Academia Española, DRAE, (2001) define ‘controversia’ como: “*discusión de opiniones contrapuestas entre dos o más personas*”; por otra parte, el Diccionario Enciclopédico Espasa (1979) la explica como: “*discusión larga y reiterada entre dos o más personas.*” Ahora, para el vocablo ‘constitucional’ encontramos que el primer diccionario consultado lo enuncia como: “*perteneciente o relativo a la constitución de un Estado*”, mientras que el diccionario electrónico *El Mundo* lo detalla: “*perteneciente a la Constitución de un Estado o que se atiende a ella (...)*”⁴.

Ahora, si se fusionan ambos vocablos para entrar al concepto en su connotación jurídica, Castro (1997) citado en SCJN (2011) afirma que las controversias constitucionales son:

Procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales, o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien

³ Roberto Hernández (2010) los define como “*conjunto de procedimientos y actividades que se desarrollan para medir una variable*”. Por otra parte, Leonor Sánchez (2002, pp. 48-49) establece que “*si bien las variables se definen en el marco teórico, también deben definirse en forma operacional, es decir, se formulan conceptos de acuerdo con el grado de especificidad o precisión que se pretende obtener. (...) el proceso de operacionalización de una variable cumple con la secuencia lógica de:*

- a) establecer las dimensiones de las variables;*
- b) encontrar los indicadores de esas dimensiones;*
- c) determinar las escalas de dichos indicadores.”*

⁴http://diccionarios.elmundo.es/diccionarios/cgi/diccionario/lee_diccionario.html?busca=constitucional&diccionario=1&submit=Buscar+

reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.
(p. 15).

El jurista José Ramón Cossío (2008) las describe como:

Los procesos previstos en la fracción I del artículo 105 Constitucional que tienen como principal función permitir a la Suprema Corte de Justicia la resolución de, primordialmente, los conflictos de constitucionalidad o de legalidad surgidos de las distribuciones competenciales llevadas a cabo a través del sistema federal o del principio de división de poderes. (p. 1).

Siguiendo el mismo concepto, SCJN (2011) afirma que se trata de:

El medio de control constitucional que se tramita en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que puede ser promovido por algún nivel, poder u órgano de gobierno, con el objeto de que sea revisada la constitucionalidad de una norma general o acto concreto emitido por alguno de dichos entes públicos y, en su caso, declarada su invalidez, por estimarse violatorio del sistema de distribución de competencias o del principio de división de poderes.
(p. 16).

Ahora, al entrar en la praxis jurídica, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la controversia constitucional es:

Un medio de control de la constitucionalidad que tiene como objeto principal de tutela, el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el Sistema federal⁵.

⁵ Tesis P./J. 112/2001. Novena Época. Pleno. IUS: 188857

Por otra parte la SCJN también puntualiza, en un criterio aislado, la función jurídica específica de este medio de control constitucional, señalando que se trata de lo siguiente:

La protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así de los órganos derivados o legales, pues éstos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la ley fundamental”, posteriormente aclara, “no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por las Leyes secundarias u ordinarias⁶.

Por todo lo anterior, se considera el procedimiento en estudio como la garantía constitucional⁷ de carácter procesal, cuyo conocimiento es exclusivo de la SCJN, que tiene el fin primordial de asegurar el respeto y funcionamiento del orden competencial que establece la Constitución o Carta Magna a cada uno de los órganos primigenios del Estado, así como de los niveles de gobierno que se originan a partir de ella, tutelando así el principio de división de poderes y el principio de pacto federal.

En los párrafos precedentes, se examinó la noción controversia constitucional; ahora, se analizará la segunda, denominada: **materia presupuestaria**. Se trata de un concepto compuesto que es útil definir individualmente.

⁶ Tesis P. LXXII/98. Novena Época. Pleno. IUS: 195025

⁷ El insigne jurista Héctor Fix Zamudio (2011) explica la garantía constitucional como aquella que se utiliza cuando el orden constitucional ha sido desconocido o violentado, con el objeto de restaurarlo. Son considerados instrumentos predominantemente de carácter procesal con funciones reparadoras, aunque, no necesariamente conservadoras pues también implican el desarrollo dinámico de la normatividad constitucional para adaptarla a la realidad social. (p. 65).

El término ‘materia’ encuentra, según el contexto, diversas denotaciones; sin embargo, solamente dos tienen trascendencia según lo sugerido por DRAE (2001) a saber: *“asunto de que se compone una obra literaria, científica, etc.”*, y, *“asignatura, disciplina científica.”* Ahora, al buscarse el término ‘presupuestario’, el mismo diccionario afirma: *“perteneciente o relativo al presupuesto, especialmente al de un Estado.”*

Si se atiende el párrafo anterior, surge la necesidad de definir la palabra presupuesto. DRAE (2001) lo explica de dos formas distintas: *“Cómputo anticipado del coste de una obra o de los gastos y rentas de una corporación”*, y, *“Cantidad de dinero calculado para hacer frente a los gastos generales de la vida cotidiana, de un viaje, etc.”* por otra parte, el Diccionario Planeta de la Lengua Española Usual (1991) aclara este mismo vocablo como: *“Estimación aproximada de los gastos previstos en cierta operación o actividad.”* En conclusión, se tiene que presupuesto es sustantivo, mientras que presupuestario(a) es adjetivo, además que ambas palabras derivan del verbo presupuestar.

En suma, la materia presupuestaria es un concepto disciplinario relacionado con recursos económicos. En concreto, y para el contexto que nos interesa, tiene íntima conexión con los bienes públicos destinados al cumplimiento de los cometidos del Estado, razón por la cual es menester arribar al concepto Presupuesto de Egresos, el cual reviste un aspecto fundamental desde la perspectiva constitucional de organización de toda nación.

Siguiendo la misma tendencia de exposición lingüística, se encontró que egreso es definido por DRAE (2011) como: *“Salida, partida de descargo”*; por otro lado, Larousse (2008) lo explica como: *“gasto.”*

Al encontrar relación sinonímica entre la palabra egreso y la palabra gasto, DRAE (2011) define este último vocablo de la siguiente manera: *“gastar. Emplear el dinero en algo”*; *“gasto público. m. el que realizan las Administraciones Públicas (...).||-- Social. m. Partida del gasto público destinada a cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos.”*

En sintonía con lo antes expuesto, se deduce que un Presupuesto de Egresos es una cantidad de dinero calculada para hacer frente a los gastos generales de un objetivo determinado. Suma económica que será utilizada según la manera en cómo se haya planeado y en el tiempo establecido para su aplicación.

Al remitirse a la doctrina jurídica para entender la noción de Presupuesto de Egresos, se haya una variedad interesante de definiciones; por ejemplo, el jurista Fernando Sáinz de Bujanda (1962) citado por Priego Álvarez (2004) lo conceptualiza como: *“El instrumento que impide, dentro de un Estado de Derecho, que los poderes públicos administren los intereses económicos de la comunidad bajo el impulso de criterios empíricos y, en ocasiones arbitrarios.”* (p. 91).

Por otra parte, para Eusebio Gonzáles (1973) en Priego Álvarez (2004, p. 92), se trata de *“las reglas jurídicas según las cuales, deben ser formados, aprobados y fiscalizados los actos de previsión de la administración destinados a fijar sus gastos e ingresos.”* Además, Rodríguez (1970) mencionado también por Priego Álvarez, señala que el presupuesto es:

El acto legislativo mediante el cual se autoriza el montaje máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un periodo (...) determinado en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos. (pp. 72-73).

En el mismo sentido, Jorge Ortega (2013) define el Presupuesto de Egresos de la Federación como:

El instrumento en el que se incluyen y autorizan los gastos necesarios para la realización de acciones, obras y servicios públicos previstos en los programas de las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública, así como de los otros Poderes Federales y Órganos Autónomos. (p. 35).

Priego Álvarez (2004) afirma, tomando en consideración los aspectos adquiridos a través de la evolución histórica que:

El presupuesto es pues, por antonomasia, una institución jurídica que expresa con nitidez extrema la soberanía política consagrada por la representación popular mediante la Ley, junto con el Derecho de establecer tributos y de distribuir el importe de su resultado entre las necesidades más importantes de la Administración Pública del Estado.
(p. 25).

Por último, para contextualizar dentro el Sistema Jurídico Mexicano, el artículo 15 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público sirve para definir el Presupuesto de Egresos de la Federación, además de manifestar, como más adelante se verá, la naturaleza jurídica del mismo:

Art 15. El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, para el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen⁸.

A continuación, se estudiarán los conceptos **eficacia** e **ineficacia** ya que es importante para comprender cuál es el criterio estimado para cualificar el desempeño de la controversia constitucional en el contexto estudiado.

En la versión Web del diccionario Real Academia Española se define la palabra eficacia como sigue: “*capacidad de lograr el efecto que se desea o espera.*”⁹ Larousse (1995), por su parte, la define como: “*activo, que produce efecto.*” El diccionario Web El Mundo define este término como: “*capacidad para obrar o para conseguir un resultado determinado.*”¹⁰

A *contrario sensu*, encontramos en DRAE (2001) que el vocablo ineficacia significa simplemente: “*falta de eficacia y actividad*”.

⁸ Es necesario aclarar que esta Ley fue abrogada en marzo de 2006 para dar entrada y vigencia a la Ley General de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁹ <http://lema.rae.es/drae/?val=eficacia>

¹⁰ www.elmundo.es/diccionarios/

Las voces eficacia e ineficacia no encuentran un sentido específico y delimitado en la doctrina del Derecho; sin embargo, son palabras que puede aplicarse para adjetivar procedimientos judiciales, recursos y en general cualquier actuación legal, en el entendido de que se busca obtener el resultado adecuado.

Fundado en el ideal de que las instituciones de nuestro país se desempeñen apropiadamente con las funciones para las que fueron creadas, se comprende que la eficacia de la controversia constitucional en materia presupuestaria se alcanza cuando se trata de un canal a través del cual los asuntos que se plantean son resueltos con base en las peticiones de fondo. Sin embargo, no debe entenderse con esto que las formalidades del procedimiento, por ejemplo el tiempo de presentación de la demanda y de la contestación a ésta, los términos procesales para la presentación de promociones, entre otros, sean cuestiones sin importancia, no. Se pretende indicar, únicamente, que la circunstancia por la cual surgió el presente trabajo, es por el tiempo excesivo que utiliza, en la mayoría de los casos, la SCJN para resolver los asuntos presupuestarios que se le presentan, pues no depende de las partes el tiempo utilizado para su resolución, a pesar de haber cumplido los requisitos formales de procedencia, sino que basta simplemente que la controversia quede sin materia para que aplique la causal de sobreseimiento respectiva.

1.3 METODOLOGÍA

1.3.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve de forma poco eficaz las controversias constitucionales en materia presupuestaria.

Lo anterior se deduce de observaciones que revelan que el tiempo empleado por la SCJN para resolver oportunamente dichos asuntos es insuficiente; por lo tanto, la consecuencia jurídica que impera es el sobreseimiento con fundamento en la fracción V del artículo 19 y la fracción II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria, pues el objeto presupuestario impugnado ha dejado de tener efectos en virtud de la vigencia específica y limitada.

1.3.2 PROBLEMÁTICA

Percepciones empíricas señalan que la SCJN no resuelve en el tiempo idóneo las controversias constitucionales que se presentan por motivos presupuestarios. La razón atiende a distintas circunstancias que influyen negativamente en el tiempo necesario para desarrollarlas y, en consecuencia, que se resuelva con base en aspectos meramente formales y no en atención a las cuestiones de fondo planteadas. Esta situación se origina, posiblemente, por diversas causas de carácter administrativo, o legales que afectan el procedimiento; por ejemplo, las siguientes:

- La primera, que la SCJN carece de los recursos humanos necesarios para resolver en tiempo y forma todos los asuntos que, por mandato de la Constitución, la Ley Reglamentaria, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (**LOPJF**), así como del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (**RISCJN**) son de su competencia exclusiva; por lo tanto, muchos de los casos que llegan a su conocimiento no son atendidos de forma adecuada;
- la segunda, que las leyes que rigen el funcionamiento de la SCJN le otorgan excesiva competencia que rebasa su capacidad operativa e incide, directa y proporcionalmente, en la calidad de las sentencias que emite para resolver los asuntos suscitados;

- la tercera, que los plazos y los términos establecidos en la Constitución, la Ley Reglamentaria y la LOPJF son insuficientes, en la pragmática judicial, para resolver de manera eficaz los asuntos que están supeditados a una vigencia específica.

De las problemáticas hipotéticas propuestas, surge la necesidad de establecer la siguiente pregunta de investigación.

1.3.3 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuál es la causa principal por la cual la SCJN no resuelve en tiempo oportuno las controversias constitucionales en materia presupuestaria observadas?

A su vez, esta pregunta nos lleva obligatoriamente a plantear las subsecuentes:

- 1.- ¿El plazo legal para la resolución de una controversia constitucional es suficiente?
- 2.- ¿Existen otros obstáculos dentro la controversia constitucional, además de los plazos y los términos reales que dificulten su resolución?
- 3.- ¿Cuáles son estos obstáculos?
- 4.- ¿De qué manera dificultan el procedimiento y, en consecuencia, la resolución de las controversias en esta materia?
- 5.- ¿Es la controversia constitucional en materia presupuestaria un medio jurídico eficaz para resolver las cuestiones presupuestarias planteadas por los distintos entes públicos facultados?

1.3.4 HIPÓTESIS

La forma en cómo la SCJN administra el procedimiento de controversia constitucional es poco eficaz para resolver las impugnaciones presupuestarias promovidas por los distintos entes del sistema federal mexicano.

1.3.5 OBJETIVOS

1.3.5.1 GENERAL

Determinar, a través del estudio estadístico de la tendencia procesal y resolutive de la controversia constitucional en materia presupuestaria, si dicho procedimiento es eficaz, o ineficaz, considerando si la sentencia juzga las cuestiones de fondo, y no sólo formalidades procesales relativas al tiempo.

1.3.5.2 ESPECÍFICOS

- 1.- Definir y analizar los antecedentes históricos y legales más notorios de la controversia constitucional en el Derecho positivo del México independiente, para entender la evolución y la relevancia que ésta ha tenido como medio de control constitucional.
- 2.- Enunciar las características procesales esenciales establecidas por la Constitución y por la Ley Reglamentaria, de las cuales depende la pronta y eficaz resolución de una controversia constitucional en materia presupuestaria.
- 3.- Analizar la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de los preceptos establecidos en la Constitución y las leyes relativas, además de la opinión de diversos letrados en el tema.
- 4.- Describir las relaciones presupuestarias entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación y los Ramos Generales derivados de éste, así como una referencia a los presupuestos de egresos estatales, resaltando la importancia de la materia en el desarrollo económico y social del país.
- 5.- Obtener una base de datos que se conforme de todas las características procesales de las controversias constitucionales promovidas por motivos presupuestarios.

- 6.- Realizar un análisis estadístico a partir de la información obtenida en la base de datos para discernir cuál ha sido el comportamiento y cuáles han sido las causas de la tendencia resolutoria imperante.
- 7.- Detallar el comportamiento que el mencionado medio de control constitucional ha tenido en dicho periodo.
- 8.- Revisar trabajos análogos en este campo con el fin de comparar los resultados obtenidos con los encontrados en esta investigación.

1.3.6 VARIABLES¹¹ Y OTRAS DEFINICIONES OPERATIVAS

1.3.6.1 VARIABLES INDEPENDIENTES¹²

1.3.6.1.1 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Se considera una variable independiente porque el procedimiento existe a pesar de la forma en como lo administre la SCJN; es decir, se trata de una institución jurídico adjetiva cuyo procedimiento se encuentra establecido en la Constitución, la Ley Reglamentaria y la LOPJF, la cual consta de plazos y términos perfectamente definidos para la consecución de cada una de las etapas que la integran.

1.3.6.1.2 MATERIA PRESUPUESTARIA

También se trata de una variable independiente, ya que se encuentra fundamentada en los presupuestos de egresos y las leyes reglamentarias correspondientes, con autonomía de otros factores.

¹¹Leonor Sánchez (2002) define con el término de variable *“todo aquel atributo o propiedad que se estudia en un conjunto de elementos y son conceptos cuyo principal sentido es el de haber sido adoptadas de manera consciente por el investigador con propósitos científicos”* (p. 41). Por otra parte, Roberto Hernández (2010) afirma que *“es una propiedad que puede fluctuar y cuya variación es susceptible de medirse u observarse (...) las variables adquieren valor para la investigación científica cuando llegan a relacionarse con otras variables, es decir, si forman parte de una hipótesis o una teoría. En este caso se le suele denominar constructo o construcciones hipotéticas.”* (p. 93).

¹² Variable independiente, según Leonor Sánchez (2002), *“es el supuesto (elemento, fenómeno o situación) que antecede, explica, condiciona o determina la presencia de otra característica o rasgo, que puede tener efecto sobre, o proceder a un fenómeno o más. Es el antecedente, es decir, la causa de un efecto, siendo la base a partir de la cual se predice o condiciona el comportamiento de las variables dependientes (...)”*. (p. 44).

1.3.6.2 VARIABLES DEPENDIENTES¹³

1.3.6.2.1 ADMINISTRACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Se define ésta como la forma y el tiempo en que la SCJN desarrolla cada una de las etapas procesales de la controversia constitucional. En principio, se considera una variable dependiente al procedimiento establecido formalmente en la Ley Reglamentaria; sin embargo, la observación del fenómeno indica que la SCJN no se ciñe estrictamente a esta Ley, por lo cual, se convierte en una verdadera variable independiente en la práctica judicial.

1.3.6.2.2 TIEMPO PROCESAL

Se trata del periodo en el cual se desarrolla cada una de las etapas del procedimiento de controversia constitucional, desde la admisión de la demanda hasta la emisión de la sentencia definitiva. Se considera una variable dependiente porque se encuentra subordinada a la actuación de la SCJN como administrador de éste; por lo tanto, el tiempo procesal será tan breve, o tan amplio, según el desempeño del Máximo Tribunal en el desarrollo del procedimiento.

1.3.6.2.3 EFICACIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Se considera como la apreciación de aquellas controversias constitucionales cuya sentencia se haya dictado dentro del tiempo procesal oportuno para resolver las pretensiones presupuestarias de fondo demandadas. Se trata de una variable dependiente porque se encuentra supeditada a la óptima administración de las etapas del procedimiento.

1.3.6.2.4 INEFICACIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

A contrario sensu, apreciación de aquellas controversias constitucionales cuya sentencia se dictó fuera del tiempo procesal oportuno para resolver las pretensiones presupuestarias de fondo y, en consecuencia, sobreseídas por circunstancias

¹³ Variables dependientes son aquellas que “pueden definirse como la característica, atributo o cualidad que se predice...para., es decir, el supuesto efecto, que varía con los cambios o manipulaciones que se hacen en la variable dependiente. Se le considera el consecuente de una variable independiente.” (Leonor Sánchez, 2002, p.44).

cronológicas formales. Se considera una variable dependiente porque se encuentra bajo la influencia de una deficiente administración de las etapas del procedimiento.

1.3.7 TIPO DE INVESTIGACIÓN

En atención a la metodología de investigación que proponen algunos tratadistas, esta indagación se clasifica de la siguiente manera:

a) Mixta: pues se abarcan los aspectos cualitativos y cuantitativos del problema: cualitativa¹⁴, al acercarse al objeto de estudio para percibir e interpretar el fenómeno desde enfoques precisos; cuantitativa¹⁵, en el sentido de basarse en la medición numérica de la presencia del problema, en un periodo determinado, para poder definir con claridad la manera en que éste incide en la tendencia resolutive de la controversia constitucional promovida por circunstancias presupuestarias.

b) Retrospectiva¹⁶: porque se estudia el fenómeno determinado hacia el pasado. El diseño de la estrategia para generar información no se hizo *ex profeso* para la investigación, sólo se analizaron las controversias constitucionales ya resueltas para obtener la información deseada.

c) Descriptiva¹⁷: por el tipo de análisis, de acuerdo con la interpretación del fenómeno, ya que se detalla el comportamiento resolutive de las controversias constitucionales en el periodo de estudio señalado.

¹⁴ El enfoque cualitativo, afirma Roberto Hernández (2010) *“utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir u afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación”*. (p. 7)

¹⁵ *“El enfoque cuantitativo usa la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías.”* (Roberto Hernández, 2010, p. 4).

¹⁶ Leonor Sánchez (2002) ubica al estudio retrospectivo según la situación de la información en el tiempo, o con relación a la causa-efecto de un fenómeno; es decir, la investigación puede ser hacia el pasado o hacia el futuro (retrospectiva y prospectiva, respectivamente). (p. 26).

¹⁷ La investigación descriptiva se da *“cuando el investigador únicamente observa y describe el comportamiento del fenómeno estudiado. Consiste en análisis directos y en vivo de los hechos, donde puede auxiliarse con explicaciones de las relaciones entre las variables, pero esencialmente examina los hechos tal como ocurren en la naturaleza”*. (Leonor Sánchez, 2002, p. 25).

d) Transversal¹⁸: Ya que se obtuvo la información de una fuente previamente existente y en un momento determinado, siendo posible su estudio y descripción sin requerir observaciones posteriores.

1.3.8 POBLACIÓN OBJETO DE ESTUDIO¹⁹

El universo de esta población lo constituyen las 180 controversias constitucionales promovidas por motivos presupuestarios dentro el periodo comprendido entre el año 1995 y el año 2010²⁰.

1.3.9 TIPO DE MUESTREO

No probabilístico, ya que no se estableció un número específico de controversias constitucionales, sino solamente aquellas que se encontraron con las características descritas en el punto anterior²¹.

¹⁸ Nuevamente Leonor Sánchez explica que este tipo de investigación *“es cuando en el estudio se obtiene la información de una situación existente en un momento determinado, tratando de establecer los valores normales de las variables, siendo posible su descripción y análisis sin requerir observaciones posteriores.”* (p. 26)

¹⁹ Selltiz (1980) mencionado por Roberto Hernández (2010) define la población objeto de estudio como el *“conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones”*. (p. 174).

²⁰ En el capítulo 4 de este trabajo se detallará cuáles fueron los criterios para seleccionar el contenido presupuestario de las controversias constitucionales analizadas.

²¹ Roberto Hernández (2010, p. 176) define las muestras no probabilísticas como aquellas en las cuales: *“la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características de la investigación o de quien hace la muestra. Aquí el procedimiento no es mecánico ni con base en fórmulas de probabilidad, sino que depende del proceso de toma de decisiones de un investigador (...) y, desde luego, las muestras seleccionadas a otros criterios de investigación (...)”*

“Las leyes son como las telas de la araña: aprisionan a los pequeños y a los débiles. Los ricos y poderosos, sin embargo, las rompen cuando quieren...”

Anacarsis (siglo 6 a.C.)

Filósofo escita

CAPÍTULO 2: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL: MARCO HISTÓRICO, REFERENCIAL Y LEGAL

2.1 LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL COMO MEDIO DE CONTROL Y PROTECCIÓN

El sistema jurídico mexicano prevé una serie de mecanismos de control constitucional o medios de defensa de la Constitución que Héctor Fix Zamudio (1998) en SCJN (2011) define como:

todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la constitución formal, a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde la perspectiva de la constitución real, es decir, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental. (p. 2).

Adolfo Aldrete Vargas²², por su parte, explica que:

El control constitucional, es el fundamento para que los estados democráticos puedan establecer en forma equilibrada mecanismos para resolver las controversias entre los diversos órganos de poder; lo cual incluye, que las facultades de creación de la norma, por parte del poder legislativo, se encuentren dentro de los lineamientos constitucionales. La supremacía constitucional es el principio con el que se han instaurado los mecanismos de control, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, la acción de inconstitucionalidad, el juicio de amparo, el juicio político, la facultad de investigación de la Suprema Corte, el juicio de revisión constitucional electoral y para la protección de los Derechos políticos-electorales del

²² <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/1/ens/ens14.pdf>

ciudadano; y el procedimiento ante los organismos protectores de los Derechos humanos.

Para este propósito, con fundamento en los conceptos jurídicos anteriores, se considera el control constitucional como aquellos mecanismos jurídicos de carácter preponderantemente procesal, cuya función primera es garantizar y mantener el orden establecido por la Constitución desde dos perspectivas: la primera, al inhibir que los órganos originarios del Estado violenten la Carta Magna por medio de extralimitaciones a las facultades otorgadas por ésta; y la segunda, al restituir el orden de la Ley Fundamental una vez que ha sido violentado por dichos órganos.

En suma, la controversia constitucional se encuentra dentro los medios de control constitucional que establecen la Carta Magna y otras leyes del Derecho Positivo Mexicano. (Véase 1.2)

2.1.1 NOCIONES HISTÓRICO LEGALES

La controversia constitucional ha atravesado por múltiples etapas en el constitucionalismo mexicano. En cada una de éstas, se han designado diferentes características que van desde los supuestos de procedencia, hasta la competencia de los distintos órganos jurisdiccionales y políticos para su conocimiento. Es importante señalar que a partir la Constitución de 1917, este procedimiento comenzó a adquirir una relevancia notoria dentro del sistema jurídico mexicano, pues en ocasión de las distintas reformas constitucionales, sobre todo aquella del 31 de diciembre de 1994, es el medio judicial idóneo por virtud del cual los distintos poderes de la unión, así como los distintos niveles de gobierno, pueden dirimir los conflictos que surjan por motivo de la inconstitucionalidad de sus actos o normas emitidas. A continuación, se analizarán los distintos cuerpos constitucionales de México, como nación independiente, que brinden precedentes de la controversia constitucional de manera directa²³; además, se toman como referencia algunas

²³ En cuanto a 'referencia directa' se entiende aquella que tiene relación con la competencia del Poder Judicial en la solución de conflictos similares a los que establece la fracción primera del artículo 105 de la Constitución vigente.

instituciones del Derecho extranjero que, en opinión de algunos autores jurisconsultos, significan una influencia jurídica para el Derecho Positivo Mexicano.

Dentro de los antecedentes de la controversia constitucional en el Derecho comparado, José Ramón Cossío (2008, p. 13) considera que debemos remitirnos al Derecho norteamericano con la institución *original jurisdiction*, que asemeja a los supuestos previstos por el actual artículo 105 Constitucional; por otro lado, también considera aquellos provenientes del Derecho francés, debido a la influencia en el diseño de órganos políticos mediante los cuales se realizaron algunas de las funciones que hoy efectúa la SCJN a través de la controversia constitucional.

De acuerdo con lo anterior, Héctor Fix Zamudio (2011) considera que el artículo III, sección segunda, fracciones 1 y 2 de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, fue el que inspiró la inclusión de este medio de control constitucional en el Derecho mexicano, de acuerdo con el cual, y como lo cita:

(...) El poder judicial se extenderá a todos los casos de Derecho y equidad que dimanen de esta constitución (...) y a todas las controversias en que participen los Estados Unidos; a la controversia entre dos o más Estados; entre un Estado y ciudadanos de otros Estados; entre ciudadanos de diversos Estados, entre ciudadanos de un mismo Estado que reclamen tierras otorgadas por concesiones de diferentes Estados (...). (p. 223).

2.1.1.1 CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814

Concerniente a este documento, Felipe Tena Ramírez (1998, p. 29) señala que: “*La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica (...) las circunstancias impidieron su actuación normal (...).*” No obstante, y a pesar de ser un documento anterior al México independiente, José Ramón Cossío (2008) afirma que el primer antecedente de la controversia constitucional en el Derecho mexicano, podemos encontrarlo de manera muy peculiar, en comparación con los criterios de nuestra época, en la Constitución de Apatzingán, ya que en el artículo 107, capítulo VIII, relativo a las atribuciones del Supremo Congreso, se establecía que a éste correspondía “*resolver*

las dudas de hecho y de Derecho que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones”, en correspondencia con los artículos 44 y 45 que creaban dichas corporaciones, a saber: el Supremo Congreso Mexicano, Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia. (p. 59).

Entre otras atribuciones, las Supremas Corporaciones tenían competencia para “*representar en contra de la Ley*”; es decir, a petición de éstas se podía accionar un procedimiento, semejante a aquel que creó la norma por virtud del cual se declararía la invalidez de esta en caso de contradecir el orden constitucional, teniendo el Supremo Congreso la facultad de resolver tal cuestión. Lo anterior fue establecido en diversos artículos del capítulo X “*De la Sanción y Promulgación de Las Leyes.*”

Art .128.- Cualquiera de aquellas corporaciones tendrá facultad para representar en contra de la Ley (...).

Art. 129.- En caso de que el Supremo Gobierno o el Supremo Tribunal de Justicia representen contra la ley, las reflexiones que promuevan serán examinadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley; y calificándose de bien fundadas a pluralidad absoluta de votos, se suprimirá la ley y no podrá proponerse de nuevo hasta pasados seis meses. Pero si por el contrario se califican de insuficientes las razones expuestas, entonces se mandará publicar la ley, a menos que la opinión pública obligue a que se derogue o modifique.

De la transcripción anterior, se desprende que no obstante las condiciones en las cuales se aplicó la Constitución de 1814 y su efímera vigencia, se trata de un antecedente histórico-legal de la controversia constitucional; sin embargo, José Ramón Cossío (2008) afirma que, a pesar de establecerse como un medio de control de apego a la constitucionalidad de actos y normas emitidas por las instituciones originarias, el órgano facultado para el conocimiento de dicho medio tenía naturaleza política:

Este primer sistema de control resultaba mucho más cercano a la solución francesa que a la norteamericana al no darse ninguno de los

atributos (jurisdicción, criterios jurídicos, procedimiento jurisdiccional ordinario y control directo frente a la constitución). El hecho de que la actuación fuera por el Congreso respecto de leyes aprobadas por él y que la solución se diera por medio de una nueva ley, difícilmente permite establecer relaciones con un sistema jurisdiccional. (p. 60).

En la misma tónica, encontramos distintos proyectos constitucionales precedentes a la Constitución de 1824 en los cuales se pretendió establecer mecanismos mixtos, aunque predominantemente políticos, para la solución de controversias entre los distintos Estados, así como para la declaración de invalidez de alguna norma discordante con el orden constitucional. En este sentido, se facultó a un órgano jurisdiccional para el caso, cuya resolución, empero, sería más bien una recomendación, pues al final, y como parte de dicho procedimiento, sería el Congreso quién determinaría la validez, o la invalidez, de la norma. Los proyectos señalados son: *el Proyecto de Constitución para la República de México, de 1823, el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, el Plan de las Bases Orgánicas o Fundamentales para el Establecimiento de una República Federada en el Anáhuac y, el Pacto Federal de Anáhuac*²⁴.

2.1.1.2 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

Después del derrocamiento del Primer Imperio Mexicano, nuevamente se hizo patente el establecimiento del orden y de la estructura política del país. Producto de esta necesidad fue la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824. Es a partir de esta ley fundamental que encontramos el primer antecedente directo de la controversia constitucional, pues como dice José Ramón Cossío (2008): *“en los trabajos del Congreso Constituyente se abandonó tal sede política para volver a la judicial de la Constitución estadounidense de 1787”*. (p. 64).

En la fracción I, además del apartado sexto de la fracción V, del artículo 137 de esta Constitución, se otorga competencia a la Corte Suprema de Justicia para el

²⁴ Al respecto, el lector podrá profundizar dichos antecedentes en Cossío (2011, pp. 60-64).

conocimiento de los conflictos que pudieran existir entre distintos Estados de la Federación. Al respecto, Héctor Fix Zamudio (2011) afirma que se trataba de:

El conocimiento en una sola instancia de las diferencias que hubiera de uno a otro Estado de la Federación, siempre y cuando las pretensiones de éstos se redujeran a un juicio verdaderamente contencioso en que debía recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen su Derecho, reclamando a la autoridad que la otorgó.
(p. 223).

Además, en Felipe Tena Ramírez (1998) encontramos que el mencionado apartado sexto de la fracción V otorgaba competencia a la Corte Suprema para conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según se prevenga en la Ley.

Durante la vigencia de esta Constitución, hubo dos ordenamientos que se emitieron para hacer efectiva la competencia de la Corte Suprema, como señala José Ramón Cossío (2008, p. 65): “*Bases para el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia*, de 1826, y el *Reglamento que debe observar la Suprema Corte de la República, del mismo año*” Es importante destacar que, a pesar de las facultades otorgadas a la Corte Suprema en la Constitución y en los ordenamientos antes mencionados, el Congreso General tenía competencia para la solución de conflictos de orden territorial, así como la interpretación en caso de que la Norma Suprema no fuese clara, pues así lo establecían distintos artículos constitucionales, a saber:

Art. 50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

(...)

V. Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos.

Art. 165. Sólo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta Constitución o el Acta Constitutiva.

Con base en el artículo transcrito, la Corte Suprema solicitó, en 1824, al Congreso General una consulta para determinar si era o no competente para resolver una Controversia promovida por dos magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, a lo cual el Congreso determinó que por tratarse de cuestiones de gobierno y administración del Estado, él mismo llevaría a cabo las acciones que estimara convenientes, desestimando así la competencia del órgano jurisdiccional, agregando que no había ningún elemento constitucional violado²⁵.

Como consecuencia de dicha resolución, José Ramón Cossío (2008) concluye analizando el papel de la Corte y de la controversia constitucional en la Constitución del 24 afirmando que:

Lo que hoy denominaríamos un control de constitucionalidad de las leyes estatales, quedó en manos del órgano legislativo y no del jurisdiccional". Posteriormente añade: "Nuevamente podemos sustentar nuestra afirmación en el sentido de que la dualidad entre los modelos francés y norteamericano estuvo presente entre nosotros varios años y que durante la vigencia de la Constitución de 24 la solución pareció corresponder al segundo, pero en la práctica efectiva al primero.
(p. 67).

2.1.1.3 LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

En el contexto de este documento constitucional, también conocido como Constitución de las Siete Leyes, es oportuno recordar que las tendencias ideológicas y políticas de México, a partir de la caída del imperio de Agustín de Iturbide, comenzaron a pugnar entre ellas con el fin de determinar el rumbo económico, político y social del país. Los Liberales y los Conservadores, con José María Luis Mora y Lucas Alamán como máximos representantes, respectivamente, propugnaron

²⁵ Cfr. MONTIEL Y DUARTE en Cossío (2008, p. 66)

por la reforma a la Constitución del 24 solicitando, por una parte, el respeto al modelo federal republicano y, por la otra, el regreso a instituciones típicas de la época monárquica. Al final, se vieron reflejadas ecuménicamente dichas aspiraciones en los documentos constitucionales que comenzaron a debatirse en el Congreso Constituyente y a entrar en vigor a partir de 1835, pues al final se optó por un modelo que no era completamente republicano, pero tampoco enteramente monárquico, sino más bien, centralista²⁶. Es importante resaltar lo anterior en el sentido de que esta Constitución sustituyó, durante su vigencia, muchas de las atribuciones que normalmente se designaban a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial federales para transferirlas al Supremo Poder Conservador: órgano de amplias facultades jurídicas y políticas que representó un papel determinante.

Para entrar en materia, tomaremos de Tena Ramírez (1998) la transcripción de diversos artículos de las *Bases Constitucionales* de 1835, y de las *Leyes Constitucionales* de 1836 que servirán para determinar si se encuentran antecedentes directos de la controversia constitucional como se conoce hoy en día. De las primeras, *las Bases de 1835*, tenemos:

Art. 4.- El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrán reunirse en ningún caso y por ningún pretexto. Se establecerá además un árbitro suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones.

En las Leyes Constitucionales de 1836, específicamente la segunda y tercera, se establecen las facultades del Supremo Poder Conservador, de las cuales interesan las siguientes:

De la segunda:

Art. 12.-Las atribuciones de este Supremo Poder son las siguientes:

I. Declarar la nulidad de una ley o decreto (...) cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha

²⁶El insigne jurista Felipe Tena Ramírez (1998, pp. 199-202) realiza una breve e interesante reseña histórica acerca de los antecedentes abrogadores de la Constitución de 1824 y del Constituyente de 1835.

declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo (...).

II. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes.

III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.

X. Dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordare el congreso (...).

De la Tercera:

Art. 34.- Todo proyecto de ley o decreto aprobado en ambas cámaras (...) pasará a la sanción del Presidente de la República; y si es variación constitucional, a la del Supremo Poder Conservador.

Dublan, M y J. M. Lozano, citados por José Ramón Cossío (2008) hacen referencia a la única ley que rigió el funcionamiento del Supremo Poder Conservador: se trata de *“la Ley para la Organización y atribuciones del Poder Conservador, de 1840, misma que establecía (...) la manera de computar los plazos de las acciones que podían ejercerse en términos de las fracciones I, II y III del artículo 12 (...)”*. (p. 70).

Referente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no existe ninguna facultad que indique que éstos podían resolver sobre la constitucionalidad de los actos o sobre el orden competencial establecido por la Constitución a cada uno de ellos, pues, como se transcribió anteriormente, era competencia del Supremo Poder Conservador. En lo que concierne a la Corte Suprema de Justicia, la mayoría de sus atribuciones se limitaban al conocimiento de los asuntos del orden civil y criminal de funcionarios del Alto Gobierno, incluso de funcionarios religiosos²⁷.

²⁷En la obra de Felipe Tena Ramírez (1998, pp. 232-234) se pueden encontrar todas las atribuciones concernientes a la Corte Suprema de Justicia.

En conclusión, no se encuentra ningún antecedente directo de la actual controversia constitucional, en el sentido de no tratarse de un medio de control constitucional resuelto por órgano jurisdiccional, sino, como en antecedentes previos, por un órgano político. En este sentido, José Ramón Cossío (2008) reafirma esta hipótesis, ya que del análisis a la *Ley para la Organización de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común*, de 1827, así como del *Reglamento para el Gobierno Interior de los Tribunales Superiores formados por la Suprema Corte de Justicia*, de 1838, no se halló ningún criterio para considerar que en este periodo existiera una referencia del actual artículo 105 Constitucional. (p. 69).

Después de las Leyes Constitucionales de 1836, y antes de la Constitución de 1857, es importante mencionar que existieron dos cuerpos normativos que rigieron la vida política de México estableciendo atribuciones competenciales a los Poderes Legislativo y Judicial, y que bien podrían ser consideradas como antecedentes de la controversia constitucional: se trata de *las Bases Orgánicas de la República Mexicana*, de 1843, así como de las *Actas de Reforma*, de 1847²⁸. SCJN (2011, p. 17) señala que esta figura de protección constitucional fue regulada, además, tanto por el *Voto Particular de la Minoría de la Comisión de Constitución*, de 1842, como por el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, de 1856; sin embargo, no fue sino hasta la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 que encontramos el antecedente normativo inmediato.

2.1.1.4 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857

El Congreso Constituyente que inició el 17 de febrero de 1856 y que finalizó el 5 de febrero de 1857, surgió como resultado de la proclamación, en 1854, del Plan de Ayutla que derrocó el régimen de Antonio López de Santa Anna. Uno de los debates centrales de este Constituyente fue el relativo a la conveniencia del restablecimiento de la Constitución de 1824, o la de expedirse una nueva Constitución; en este sentido, hubo varios proyectos en apoyo a sendas posibilidades; sin embargo, no fue sino a partir de la fulgurante sesión del 4 de septiembre de 1856, una ardiente

²⁸ El lector interesado podrá profundizar el estudio de estos documentos en las obras de José Ramón Cossío (2008, pp. 73-81) y de Felipe Tena Ramírez (1998, pp. 403-477).

discusión tribunicia, que al fin venció la idea de crear una nueva Constitución. Ulteriormente, cuando se discutieron diversos artículos, en mayor medida aquellos que tenían que ver con la religión y el capital, la oposición contra las ideas liberales no se hizo esperar: por un lado, el sector eclesiástico, al prever afectados sus intereses económicos y alentado por la posición del Papa Pío IX, se pronunció en contra del juramento constitucional en caso de ser aprobados dichos preceptos; por el otro, el sector capitalista se opuso a la inclusión de ciertos artículos, pues se afirmó que: *“se introducirá un verdadero y espantoso comunismo que zapará la sociedad en sus cimientos”*.

Después de intensos debates y forzados consensos, fue jurada y promulgada la Constitución el 11 de febrero de 1857. Sin embargo, debido a la falta de convicción de muchos sobre la aplicabilidad pragmática del nuevo documento constitucional, entre los cuales se encontraba el Presidente Constitucional Ignacio Comonfort, se creó el Plan de Tacubaya que lo desconoció, provocando la inestabilidad política que culminó en la cruenta Guerra de Reforma.²⁹

El documento constitucional en comento instauraba, en el artículo 40, la forma política republicana, representativa, democrática y federal, con una división tripartita del poder; es decir, conformada por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como establece el artículo 46.

Acorde con lo anterior, se entrará ahora al estudio de los preceptos, que brinden indicios de la controversia constitucional. José Ramón Cossío (2008, p. 83) afirma que: *“a partir de la influencia directa del constitucionalismo estadounidense, desde el Proyecto de 1856 hasta nuestros días, se ha mantenido la solución jurisdiccional a este tipo de conflictos; a su vez, la solución francesa fue dejada de lado”*. Lo anterior queda confirmado cuando se da lectura a los artículos 97 y 98, referentes al Poder Judicial, que establecían lo siguiente:

Artículo 97. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer

(...)

²⁹ Cfr. Tena Ramírez (1998, pp. 595-606)

III. De aquellas controversias en que la Federación fuere parte;

IV. De las que se susciten entre dos o más Estados;

V. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro;

(...)

Artículo 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia, desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

En sintonía con los preceptos supra transcritos, José Ramón Cossío (2008, pp. 91-92) alude que mientras tuvo vigencia esta Constitución y durante el gobierno de Porfirio Díaz, se decretaron dos normas que reglamentaron estos artículos: la primera fue el *Código de Procedimientos Federales*, de 1892, y la segunda la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, de 1908.

En atención al comparativo de los antecedentes constitucionales expuestos, se puede apreciar la tendencia a la judicialización de los conflictos que surgieran entre la Federación y los distintos Estados del país, tendencia que se mantuvo hasta la promulgación de la Constitución de 1917, como se verá a continuación.

2.1.1.5 CONSTITUCIÓN DE 1917

El ambiente económico, político y social durante el constituyente de 1916 fue todo menos tranquilo, ya que diversos acontecimientos habían azotado el país ya desde la primera década del siglo XX. Con la firma de los Tratados de Ciudad Juárez y la consecuente renuncia de Porfirio Díaz al poder, el arribo de Francisco I. Madero a la presidencia no pudo calmar la efervescencia política y las exigencias sociales que, ya desde el Plan de San Luis, mostraron su fuerza. Movimientos políticos opositores al régimen de Madero comenzaron a surgir: algunos de ellos fueron sofocados, como el de Bernardo Reyes y Félix Díaz, mientras que otros tantos trascendieron y siguieron en pie de lucha, como el de Emiliano Zapata y el de Francisco Villa; empero, finalmente uno, aquel encabezado por Victoriano Huerta y el embajador

norteamericano Henry Lane Wilson, con el famoso “Pacto de la Embajada”, puso fin al Gobierno de Madero y el Vicepresidente José María Pino Suárez después de asesinarlos arteralmente (episodio conocido como “Decena Trágica”).

La reacción no pudo esperar: Venustiano Carranza, Gobernador del Estado de Coahuila, decretó el desconocimiento del gobierno emanado del golpe de Estado y pocos días después, con el Plan de Guadalupe, convocó a unirse contra el régimen del golpista usurpador Victoriano Huerta.

Después de los tratados de Teoloyucan, signados el 13 agosto de 1914, y del establecimiento de un gobierno provisional emanado del Plan de Guadalupe, era cada vez más urgente instaurar orden constitucional y así obtener el reconocimiento internacional. A pesar de las aún férreas diferencias entre las facciones políticas mexicanas, se convocó a un congreso constituyente con la finalidad de restablecer el Estado de Derecho a través de dos formas: la primera, realizar reformas a la Constitución de 1857, o bien creando una nueva constitución que representara, de manera más exacta, las exigencias y las necesidades sociales.

Fue en el Teatro Iturbide, hoy Teatro de la República, Querétaro, donde se llevaron a cabo las discusiones acerca de la problemática y la manera en cómo deberían quedar expresadas constitucionalmente las aspiraciones sociales. Gracias a la intervención de destacados Constituyentes, como Pastor Rouaix, fueron grandes los logros en materia de la propiedad de la nación y del trabajo; estos fueron plasmados en los artículos 27 y 123 del nuevo Texto Supremo. La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo de ese mismo año³⁰.

En el Congreso Constituyente Queretano de 1916-17, Marván en SCJN (2011), afirma que: *“se sostuvo una larga discusión acerca de qué controversias debían ser competencia de la SCJN y cuáles del Senado, concluyéndose que a aquella correspondía el conocimiento de las constitucionales, mientras que a éste el conocimiento de las políticas”*. (p. 5)

³⁰ Cfr. Felipe Tena Ramírez (1998, pp. 804-817) SEGOB (2008, pp. 577-579) y Macario Schettino (2009, pp. 53-76). El último realiza un interesante análisis sobre la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917

Desde que la actual Constitución fue promulgada, se contempla la controversia constitucional en los artículos 104 y 105, los cuales fijan la competencia de los tribunales de la federación y, en exclusiva, de la SCJN para el conocimiento de los conflictos en que intervengan la Federación, los Estados y los poderes de cada uno de ellos. Se tomará de Tena (1998) la transcripción de dichos artículos para comprender la evolución y la actual regulación de la controversia constitucional.

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias (...)

(...)

III. De aquellas en que la Federación fuese parte.

IV. De las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación, así como las que surgieran entre los Tribunales del Distrito Federal y los de la Federación, o un Estado.

V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro (...).

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellas en que la Federación fuese parte.

Los preceptos en comento fueron regulados, hasta antes de la actual Ley Reglamentaria, de 1995, por distintas leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación; por ejemplo, aquella de 1988, así como la *Ley de Coordinación Fiscal*, de 1978 y la *Ley de Planeación*, de 1983. Sin embargo, Fix Zamudio (2011) afirma que:

Durante la etapa que va de 1917 a diciembre de 1994, este precepto apenas se aplicó [artículo 105 constitucional], ya que cuando se produjeron diferencias de carácter jurídico, en especial entre el Gobierno Federal y los de algunos Estados, se resolvieron sobre todo por medio de procedimientos y órganos de carácter político”, [luego afirma]: “estos litigios jurídicos se decidieron por medio de un instrumento calificado como desaparición de poderes previsto por el artículo 76 fracción V de la Constitución federal, y que se atribuye al Senado de la República³¹.(p. 225).

SCJN (2000) citado por Fix Zamudio (2011, p. 226) señala que el único asunto que fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de manera satisfactoria, durante el periodo 1917-1993, fue el “Caso Oaxaca” de 1932. En éste el Gobierno Federal planteó la nulidad de la *Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos*, expedida por el Gobierno del Estado de Oaxaca. La Suprema Corte determinó que dicha Ley invadía las facultades exclusivas de la Federación, y la declaró inconstitucional con efectos generales.

2.1.1.5.1 REFORMAS A LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL

A partir de la última década del siglo XX, se llevaron a cabo una serie de reformas constitucionales que dieron relevancia y aplicación práctica a la controversia constitucional; por ejemplo: aquella del 25 de Octubre de 1993 incluyó al Distrito Federal, así como a los órganos de gobierno derivados de éste, como entes legitimados para promoverla, por lo tanto, se generó un impacto en el aumento de demandas presentadas. No obstante, la más importante fue la del 31 de diciembre de 1994 que introdujo importantes modificaciones al artículo 105 Constitucional, pues no sólo aumentó de manera considerable los casos de procedencia al incluir ahora a los municipios como entes legitimados para promover dicho juicio, sino que adicionó una fracción II que regula la acción de inconstitucionalidad.

³¹ Las frases entre corchetes no pertenece a la cita.

Es con esta reforma se vio en la imperiosa necesidad de crear una Ley *ex profeso* que reglamentara, de manera eficiente y específica, dichos medios de control constitucional.

En relación con lo expuesto, SCJN (2011, p. 13) afirma: *“En este tenor, el 11 de mayo de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...).”*

La última reforma sustancial a la fracción I del artículo 105, que aumento los entes legitimados para promover controversias constitucionales, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013. Ahora, los Organismos Constitucionales Autónomos así como el Organismo Garante que establece el artículo 6 de la Constitución tendrán la capacidad de impugnar la constitucionalidad de normas, o de actos, emitidos por el Ejecutivo y Legislativo Federal, así como de otros organismos autónomos, según se desprende del inciso i del artículo y fracción en comento.

2.1.1.5.2 FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL ACTUAL

Hoy en día, los artículos 104 y 105, fracción I de la Constitución, siguen siendo los preceptos que dan origen, enmarcan la función de la Controversia constitucional y otorgan competencia exclusiva a la SCJN para el conocimiento de este medio de control constitucional.

Para efecto de entender todos los elementos de la controversia constitucional actual, se hace necesaria la transcripción de estos preceptos, tomando sólo los elementos relacionados:

Art. 104.- Los Tribunales de la Federación conocerán:

(...);

IV. De todas las controversias (...);

V. De aquellas en que la Federación fuese parte;

VI. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*
- b) La Federación y un municipio;*
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*
- d) Un Estado y otro;*
- e) Un Estado y el Distrito Federal;*
- f) El Distrito Federal y un municipio;*
- g) Dos municipios de diversos Estados;*
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*

k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

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

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

II.- (...)

III.- (...)

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

2.1.2 LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIONAL Y LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Como se vio anteriormente, uno de los avances más significativos de la reforma del 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 de la Constitución, fue el establecer la exigencia de reglamentar los procedimientos previstos en este precepto; inclusive, en el artículo octavo transitorio de la reforma, se ordenó la creación de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, de fecha 11 de mayo de 1995, como condición *sine qua non*, para la entrada en vigor de dicha modificación constitucional. Huerta (1988) en SCJN (2011, p. 12), afirma que: *“a falta de una ley que reglamentara el artículo 105 constitucional, las controversias constitucionales se sustanciaban de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles”*.

Paralelamente a la Ley Reglamentaria, el 26 de mayo del mismo año, se publicó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que reorganizó, entre otros aspectos, la forma en que la SCJN conocería las controversias constitucionales.

La Ley Reglamentaria se compone de setenta y tres artículos, divididos en tres títulos: en el primero, se especifican las disposiciones generales de los procedimientos de controversia constitucional y de acción de Inconstitucionalidad; en el segundo y en el tercero, las reglas procedimentales específicas de sendos medios de control constitucional, respectivamente. En este tenor, el artículo primero establece la competencia exclusiva de la SCJN para el conocimiento de estos juicios:

Art. 1.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá, con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se compone de doce títulos y 251 artículos, en los cuales se organiza el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación: se otorga competencia y facultades a cada uno de los tribunales que forman parte de él, así como las funciones de los órganos administrativos creados para atender la gestión del mismo. Para el caso que se estudia, interesa solamente lo relativo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El artículo décimo fracción I de la Ley que se describe, establece como facultad exclusiva del Pleno de la SCJN, el conocimiento de las controversias constitucionales:

Art. 10.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en pleno:

I.- De las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.1.2.1 GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO

Para analizar la tendencia estadística de la controversia constitucional en materia presupuestaria, es necesario entender los aspectos fundamentales del procedimiento inherente, sobre todo aquellos que hagan referencia a plazos y términos, puesto que revisten especial importancia.

Resulta esencial atender el plazo establecido por la Ley Reglamentaria para la presentación de la demanda, ya que, como se verá más adelante, la omisión de dicho aspecto provocaría el desecho de ésta con fundamento en la fracción VII del artículo 19. El artículo 21 otorga el tiempo para incoar el procedimiento con base en el tiempo en el que se publicó, entró en vigor, surtió efectos, o se tuvo conocimientos, según sea el caso, de la norma, o el acto presuntamente inconstitucional:

Art. 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que

se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

Ahora, para acceder a la justicia constitucional, se debe ponderar que la SCJN prevé dos periodos de sesiones al año, es decir, los momentos en los cuales se encuentra en funcionamiento para el conocimiento de los distintos asuntos que son de su competencia. Según lo determina el artículo tercero de la LOPJF, serán los siguientes: el primero, a partir del primer día hábil del mes de enero, hasta el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo, a partir del primer día hábil del mes de agosto hasta el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre. Los periodos de receso son los comprendidos entre los periodos de sesiones, como se deduce del artículo quinto de la misma Ley. Es importante, además, tener presente cuáles son considerados como días hábiles y cuáles como inhábiles. El artículo 163 lo señala lo siguiente:

Art. 163.- En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y los domingos, el 1º de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1º de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, en los cuales no se llevarán a cabo actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley.

En consecuencia, se tiene que serán días hábiles aquellos que se encuentren dentro de los dos periodos de sesiones que alude el artículo tercero y todos los que no sean comprendidos en el artículo 163 de la LOPJF. Esto es importante a la hora de

contabilizar los plazos y los términos que se establecen en la Ley Reglamentaria para las actuaciones y promociones dentro del procedimiento de controversia constitucional³².

Es significativo señalar, empero, que el RISCJN señala excepciones a los principios supra establecidos, es decir, existe una Comisión de Receso conformada por dos o más Ministros, que velará la provisión de los acuerdos de carácter urgente durante los periodos de receso (Art. 56). Además, según lo indica la fracción II del artículo 58, dicha Comisión tendrá las facultades del Ministro Instructor para dictar las resoluciones necesarias, en relación con los artículos 14, 25, 26 y 64 de la Ley Reglamentaria, es decir: referente a la suspensión del acto reclamado, desecho de la demanda, admisión de la demanda y emplazamiento a las partes, respectivamente.

De lo anterior, se colige la preponderancia que tiene la controversia constitucional, pues en ningún momento quedará inactivo el andamiaje jurisdiccional de la SCJN para la atención de los asuntos que se presenten en esta vía.

2.1.2.1.1 CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

Una vez presentada la demanda, el Ministro presidente la turnará al Ministro designado, según el orden conveniente, como instructor para el conocimiento de ésta (Art. 24). Ahora, si bien es cierto la Ley Reglamentaria estima que la Instrucción comienza a partir del acuerdo de turno, se considera que, para efectos pragmáticos, dicha etapa comienza ulteriormente a que el Ministro instructor determina, a través de un somero estudio, que el ocurso no adolece de causales de improcedencia evidentes y, en consecuencia, es susceptible de admitirse a trámite.

Con el miramiento precedente, se definirán ahora las causales de improcedencia. Al respecto, SCJN (2011) afirma que se trata de: *“Las causas por las que el juicio de controversia constitucional es improcedente, o lo que es lo mismo, las circunstancias que, de actualizarse, hacen que el Alto Tribunal se vea impedido para analizar y resolver el fondo de la controversia”* (p. 33).

³² En el Capítulo 4, se ampliará la cuestión atinente a los periodos de receso y de sesión, los días hábiles e inhábiles, así como la diferencia existente entre éstos y los días naturales.

Siguiendo esta línea, se entiende que las mencionadas causales son aquellos impedimentos establecidos en la Constitución y la Ley Reglamentaria en virtud de los cuales, el Ministro que sea competente para el conocimiento de una controversia constitucional se abstendrá de hacerlo.

Existen causales de improcedencia de orden constitucional y de orden legal según sea la norma que las establezca. La Constitución, por ejemplo, señala los criterios por los cuales se desechará la controversia constitucional en diversos artículos, a saber:

- a) Cuando se promueva en materia electoral (artículo 105 Fracción I) y
- b) Cuando se promueva en contra de resoluciones dictadas en juicios políticos y declaraciones de procedencia, emitidas por los órganos legislativos federales y locales (Artículos 110 y 111)

Es relevante indicar que los artículos 46 y la fracción XI del 76 constitucionales fueron reformados el 15 de octubre de 2012 con la intención de facultar a la SCJN para el conocimiento de las controversias constitucionales surgidas por límites territoriales entre las Entidades Federativas, ya que anteriormente era una prerrogativa exclusiva del Senado de la República el aprobar los convenios y resolver las desavenencias en esta materia, por lo cual, hasta antes de la mencionada reforma, se trataba de una causal de improcedencia para este medio de control constitucional.

En cuanto a las causales de improcedencia legales, se tienen aquellas instauradas por el artículo 19 de la Ley Reglamentaria, como se detalla a continuación:

Art. 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

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

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

2.1.2.1.2 INSTRUCCIÓN

Admitida la demanda, se procederá al emplazamiento de las partes³³ quienes cuentan con un plazo de 30 días para dar contestación a la demanda y para manifestar lo que a su derecho convenga. Posteriormente, existe la posibilidad de que la parte demandada formule reconvención o contra demanda, hecho lo cual, el actor primigenio cuenta con un plazo de 15 días para dar respuesta (Art. 26).

Una vez que se dio réplica a la demanda y, si las hubiere, a la ampliación y a la reconvención de ésta, el Ministro instructor fijará fecha y hora para la celebración de

³³El artículo 10 de la Ley Reglamentaria señala quiénes forman parte de las controversias constitucionales: actor, demandado, tercero interesado y el Procurador General de la República.

una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, la cual tendrá verificativo en los 30 días siguientes (Art. 29).

Serán admisibles todo tipo de pruebas excepto la confesional y aquellas que sean contrarias a derecho. En este sentido, el ministro instructor tiene la facultad de desechar las probanzas que no tengan relación con la *Litis* o no influyan con la sentencia definitiva (Art. 31).

Es fundamental no omitir la existencia de la suspensión en el procedimiento de controversia constitucional, pues constituye una figura procesal de la cual dependerá, como se verá posteriormente, la eficacia de las resoluciones que emita la SCJN. La suspensión es definida esencialmente en el siguiente criterio jurisprudencial:

***SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.
NATURALEZA Y FINES.***

La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la

*sociedad, como se reconoce en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*³⁴.

Se trata de una figura estatuida en la Ley Reglamentaria, su principal función es paralizar los efectos del acto reclamado hasta que se dicte la sentencia definitiva, o hasta que el ministro lo determine (Art. 17); sin embargo, no se otorgará en los casos en que se ponga en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad (Arts. 15 y 18)

2.1.2.1.3 CAUSALES DE SOBRESEIMIENTO

El sobreseimiento, afirma SCJN (2011, p. 43): *“constituye la institución jurídico procesal en cuya virtud se deja sin curso el procedimiento y, por ende, queda sin resolverse la controversia constitucional planteada”*. Por otra parte, se conceptualiza como: la consecuencia procesal surgida de los supuestos que establece el artículo 20 de la Ley reglamentaria, con base en los cuales el Ministro instructor dejará de resolver, durante cualquier etapa del procedimiento, una controversia constitucional que haya sido admitida previamente para su conocimiento.

Se transcribe dicho artículo para el conocimiento de los supuestos, además, porque la fracción II va siempre adminiculada con el artículo 19 analizado anteriormente:

Art 20.- El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

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

³⁴ Tesis P./J. 27/2008. Pleno. Novena Época. IUS: 170007

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último;

IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.

2.1.2.1.4 PLAZOS Y TÉRMINOS

La tabla 1 resume los plazos y los términos establecidos por la Ley Reglamentaria para el procedimiento de controversia constitucional. Consta de tres columnas: en la primera se encuentra el artículo de la Ley donde se establecen los referidos elementos cronológicos procesales; en la segunda aparece la etapa del procedimiento en el cual se circunscriben; en la tercera está el periodo, en días, que corresponden a cada etapa. Los asteriscos indican que la Ley Reglamentaria no establece ningún plazo, por lo cual quedará a criterio del Ministro Instructor fijarlo según las circunstancias de cada procedimiento.

2.1.2.1.5 SENTENCIA

La sentencia se considera como el acto de naturaleza jurídica por virtud del cual el Máximo Tribunal se pronuncia acerca de los aspectos formales y, en caso de superar el obstáculo de estos, sobre las cuestiones de fondo planteadas por las partes. En armonía con el concepto anterior, SCJN (2011) postula que se trata de:

El acto jurídico a través del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación –ya sea funcionando en pleno o en salas- da por terminado el juicio y resuelve la controversia sometida a su conocimiento mediante la aplicación de la ley general al caso concreto controvertido, debe hacerse referencia, principalmente, a los siguientes aspectos: su contenido, sentido, efectos, ejecución y publicidad. (p. 57).

Ahora, referente a la sentencia, la Ley reglamentaria es clara y precisa al indicar su estructura y contenido (Art 41), además, agrega que opera el principio de suplencia

en la deficiencia de la queja (Art. 40), así como la corrección de los artículos invocados como sustento de las pretensiones de cada una de las partes (Art. 39).

2.1.2.1.6 EFECTOS DE LA SENTENCIA

La sentencia que emita la SCJN puede clasificarse en tipos distintos según sea la profundidad del estudio que se haya realizado al asunto controvertido; esto es si la controversia se resuelve a partir del filtro de los aspectos formales, o bien, superados estos, atendiendo el fondo de las pretensiones expuestas. Bajo esta óptica, SCJN (2011) realiza una catalogación concisa de los tres tipos de sentencias definitivas según el sentido que las caracterice:

***Estimatorias.** El órgano de control constitucional realiza el análisis del fondo del asunto, y concluye que la norma general o los actos reclamados en la controversia sí atentan contra la competencia del órgano o poder promovente y violan, por tanto, la Constitución Federal.*

***Desestimatorias.** La Corte, después de analizar la norma o acto materia de la controversia declara explícitamente su constitucionalidad, o bien, en tratándose de normas generales al no haberse obtenido la votación requerida por la ley, no está en posibilidades de declarar su inconstitucionalidad.*

***De Sobreseimiento.** En éstas se da por concluido el juicio, pero sin resolverse la cuestión de constitucionalidad planteada, por sobrevenir o actualizarse durante el desarrollo de aquél alguna causa de improcedencia. (pp. 58-59).*

Ahora, si se ponderan únicamente las sentencias estimatorias, según el modelo propuesto, se desprenden dos tipos de efectos según el artículo 42 de la Ley Reglamentaria, a saber: sentencias con efectos generales y, a *contrario sensu*, sentencias con efectos únicamente entre las partes.

Art. 42.- Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la

Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Como se desprende de la transcripción anterior, solamente las normas de carácter general podrán declararse inconstitucionales con efectos universales en el ámbito territorial de su aplicación; sin embargo, siempre y cuando el número de votos que haya recibido el proyecto de sentencia para su aprobación sea de ocho, es decir, mayoría calificada del Pleno. De lo contrario, y a pesar de haberse declarado inconstitucional por una mayoría simple de los integrantes de éste, la resolución será desestimada, lo que es equivalente, paradójicamente, a declarar la validez de la disposición anticonstitucional para las partes que no participen en la controversia³⁵.

Otro aspecto relevante de las sentencias es que los efectos derivados comenzarán a partir de la fecha que determine la SCJN; aunque, como dispone la misma Ley, no se permite la retroactividad de éstos a menos que excepcionalmente se trate de controversias en materia penal (Art. 45) además, en la práctica judicial, el Pleno Máximo Tribunal determinó que los efectos de la sentencia podrán retrotraerse, siempre y cuando se haya otorgado la suspensión del acto reclamado.³⁶

³⁵ Como lo indica también el último párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución.

³⁶ Tesis: P./J. 71/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, mayo de 2006, IUS: 175116

Tabla 1: Plazos y términos establecidos por la Ley Reglamentaria

Art. Ley Reglamentaria.	Etapas del Procedimiento	Plazos (días)
21	Formulación y presentación de la demanda.	30
24 y 25	Instrucción: turno de la demanda; admisión o desecho.	*
26	Instrucción: Emplazamiento; contestación a la demanda; vista y contestación de terceros interesados.	30
26	Instrucción: reconvención.	30
26	Instrucción: Contestación a la reconvención.	30
27	Instrucción: ampliación de la demanda.	15
27	Instrucción: Contestación de la ampliación	30
28	Instrucción: Prevenciones.	5
28	Instrucción: Prevenciones, vista al PGR.	5
28	Instrucción: Prevenciones, admisión o desecho.	2
29	Instrucción: audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas.	30
29	Instrucción: ampliación del plazo para la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas.	*
32	Instrucción: diligencia pericial.	*
35	Instrucción: Pruebas para mejor proveer.	*
37	Instrucción: presentación del proyecto de sentencia al Pleno de la SCJN.	*
41 Fracción V	Sentencia: fijación del plazo para cumplimiento sentencia.	*
46	Ejecución de Sentencia: Requerimiento del informe al sentenciado.	2
51 y 52	Recursos: Reclamación (procedente en los supuestos establecidos, durante cualquier etapa del procedimiento.)	5
53	Recursos: Traslado a las partes, declaración.	5
55 y 56 Fracción II	Recursos: Queja (tipos y procedencia.)	365
57	Recursos: Queja (cumplimiento del recurso.)	15
12	Incidentes: Especial pronunciamiento (procedente hasta antes de la sentencia.)	*
14	Incidentes: Suspensión (procedente hasta antes de la sentencia.)	*

2.2 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y JUICIO DE AMPARO

Existe una situación legal que ha causado cierta polémica. Se trata de la coexistencia de la controversia constitucional y del juicio de amparo para el caso de la impugnación de supuestos en los cuales no es completamente clara cuál es su diferencia. Lo anterior, porque la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo primero, fracciones II y III, establece lo siguiente:

Art. 1.- El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

(...)

II.- Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

II.- Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El amparo protege a las personas frente a las normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de los particulares en los casos señalados en la presente Ley

De la lectura del artículo transcrito, surge la interrogante acerca de la procedencia del juicio de amparo en contra de normas o actos gubernativos que restrinjan la soberanía de otros niveles de gobierno o invadan su esfera competencial. ¿Acaso no es la controversia constitucional el medio de control *ad hoc* para esta circunstancia? Posteriormente, agrega el artículo: “*siempre y cuando se vulneren los*

derechos humanos...” Si bien es cierto el Estado es considerado una persona jurídica ¿de qué manera se pueden vulnerar sus derechos humanos por invasión competencial? En este sentido, es palpable el debate existente sobre los alcances de la reforma de junio de 2011, en la cual se elevó a dogma constitucional el principio *pro homine* y, con éste, la extensión protectora inclusive a las personas morales³⁷.

La cuestión que interesa resaltar es si el juicio de amparo es un medio alternativo para la solución de la invasión competencial que surja entre los órganos gubernativos, o bien tiene un matiz de procedencia distinto al de la controversia constitucional. En todo caso, se trata de un tema de estudio diverso de aquel que se trata en la presente investigación, no sólo por la ambigüedad de la legislación, la falta de información en la Red Jurídica de la SCJN, o la falta de discusión del tema específico, sino porque la situación en comento se ubica en un periodo de estudio distinto del cual se ocupa, sin embargo, sugiere la posibilidad de atender este contexto a través de estudios serios.

³⁷ Sobre este debate se sugiere el estudio realizado por Jean Claude Tron y Fernando Ojeda Maldonado, mismo que puede encontrarse bajo el dominio web:

http://jeanclaude.tronp.com/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=381

“Todos somos iguales ante la Ley, pero no ante los encargados de aplicarla”

Stanisław Jerzy Lec (1909-1966)

Escritor, poeta y aforista

CAPITULO 3: MATERIA PRESUPUESTARIA EN MÉXICO: NATURALEZA JURÍDICA Y MARCO LEGAL.

3.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO PRESUPUESTARIO MEXICANO

Existe no sólo en la doctrina, sino también en la praxis jurídica, la polémica acerca de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación en México, pues el hecho de que su aprobación sea competencia exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la unión, prescindiendo de la Cámara de Senadores, hace pensar que no se trata de una ley, sino de un decreto, pues en estricto sentido no presupone un procedimiento legislativo ordinario. Por ejemplo, Faya (1998) citado en Priego Álvarez (2004) asegura lo siguiente:

De acuerdo a la evolución del Derecho Constitucional del siglo XIX y del propio siglo XX, la naturaleza jurídica del Presupuesto dista mucho de ser una ley en sentido material, y ni siquiera un acto administrativo. (...) El Presupuesto, en principio de cuentas, no contempla ninguna norma jurídica, ni tampoco constituye una actividad gestora para poder connotarlo como acto administrativo. Es el Presupuesto, exclusiva y fundamentalmente, una decisión política, pero en nada se asemeja a una ley o a un acto administrativo. (p. 194).

En contraposición, el Ministro Genaro David Góngora Pimentel expone en el voto particular de la controversia 109/2004 que es vital desentrañar la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación y así clarificar la polémica que ha subvaluado dicha institución jurídico económica³⁸:

En relación con el argumento que sostiene que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto administrativo del Gobierno Federal y, por tanto, que las modificaciones al mismo, únicamente se pueden hacer con la anuencia del Poder Ejecutivo, considero que dicha interpretación desvirtúa la naturaleza y el procedimiento integral de formación del Presupuesto. Ello, porque la facultad exclusiva

³⁸ En el anexo digital el lector encontrará este voto particular.

encomendada a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos no va en contra de su fuerza de ley sino que, en todo caso, reafirma su naturaleza de ser una ley con características singulares, en tanto se sujeta al principio constitucional de anualidad.

El Presupuesto de Egresos no puede ser estimado como un simple acto administrativo, ni únicamente como una ley en el aspecto formal, sino como una ley completa con características y singularidades que la identifican, en cuya aprobación la Cámara de Diputados ejerce su función legislativa plena, la cual se confirma con la facultad que tiene para realizar modificaciones a la iniciativa el Presupuesto de Egresos.

Jorge Ortega González (2013) estima que:

El Presupuesto de Egresos de la Federación es resultado de un proceso de análisis, modificación y aprobación legislativa sui generis (...)

Al realizar el análisis de su contenido, nos encontramos con disposiciones de carácter general, pero también con preceptos específicos sobre la distribución y ejercicio de los recursos públicos, es decir que desde un análisis considerando el aspecto material del Decreto de Presupuesto, nos encontramos con características mixtas de acto materialmente legislativo y materialmente administrativo. (p. 8).

Fuera de la perspectiva doctrinaria y de acuerdo con la literalidad de los preceptos fundamentales, los artículos 70 y 72 de la Constitución establecen de manera expresa la naturaleza de la actividad realizada por las cámaras el Congreso de la Unión, a saber:

Art. 70.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas (...)

Art. 72 Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

Cualquiera que sea la postura, lo cierto es que el Presupuesto de Egresos es un conjunto de reglas enfocadas en la erogación de los recursos públicos para un ejercicio fiscal determinado, cuya obligatoriedad es indiscutible para los funcionarios públicos que determina; esto es, que a pesar de la vigencia acotada, de no ser creado bajo el procedimiento legislativo ordinario y no tratarse de una norma de observancia para todos los individuos, es imprescindible para el desarrollo del país.

3.2 EI PRESUPUESTO DE EGRESOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE

Para analizar el marco constitucional del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), es necesario partir de los tres momentos de la actividad financiera del Estado: el de la obtención, el de la administración o manejo, y el de la aplicación de los recursos económicos.

En relación con la obtención de los recursos económicos, se debe atender las diversas clasificaciones de ingresos del Estado. En este sentido las fracciones VII y XXIX del artículo 73 fijan la potestad tributaria del Estado (específicamente el Congreso de la Unión) para fijar contribuciones, recaudarlas y destinarlas a sufragar los gastos públicos. Al tratarse de ingresos de la Federación, los Estados no pueden establecer tributos en las materias establecidas en la fracción XXIX; sin embargo,

como se verá más adelante (3.3), las Entidades federativas participarán de estas contribuciones.

Por otra parte, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece, la obligación tributaria de los mexicanos y de la cual surge un amplio catálogo impositivo.

Art. 31- Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

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

Además, es importante señalar que del artículo 74 constitucional se desprenden las facultades presupuestarias exclusivas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal, así como la manera en que deberá procederse para la elaboración del PEF, a saber:

Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...)

IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo(...)

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

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

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

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

(...)

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley (...).

Además, el artículo 75 de la Constitución establece las facultades del Poder Judicial de la Federación y de otros órganos con autonomía constitucional que administren recursos públicos:

Art. 75.- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.

Por otra parte, el artículo 126 constitucional prevé la posibilidad de crear una Ley ulterior a la aprobación del PEF, en virtud de sobrevenir un gasto no previsto anticipadamente. En esta sintonía y como una aspiración para transparentar la erogación de los recursos económicos administrados por el Gobierno a través de los funcionarios públicos facultados, el artículo 134 de la Constitución establece los principios insoslayables de administración e indica que existirá la evaluación de los resultados obtenidos por instancias técnicas *ex profeso* de la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

3.3 RECURSOS DE LA FEDERACIÓN DIRIGIDOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, LOS MUNICIPIOS Y EL DISTRITO FEDERAL

Como se anticipó en 3.2, existen recursos provenientes de las contribuciones adquiridas por la Federación que son transferidos en un porcentaje a los Estados y Municipios. Éstos han sido de vital importancia en la conformación de las haciendas estatales y municipales, como lo afirma Fernando Patrón Sánchez³⁹.

Tradicionalmente, las transferencias federales han representado la principal fuente de recursos con las que tanto entidades federativas, como municipios cuentan para su desarrollo y financiamiento, asimismo se han convertido en el centro del debate actual sobre el fortalecimiento y la autonomía hacendaria de los municipios.

Los mecanismos de transferencia actuales, que el gobierno federal ha diseñado dentro de la política de descentralización del gasto, se materializan dentro del PEF en los ramos destinados a entidades federativas y municipios; estos son los ramos generales 26, 28 y 33.

3.3.1 RAMO GENERAL 26: DESARROLLO SOCIAL Y PRODUCTIVO EN REGIONES DE POBREZA.

Actualmente, los recursos económicos que conformaban este Ramo General se redistribuyeron en otros, como por ejemplo el Ramo Administrativo 20 *Secretaría de Desarrollo Social*. El Ramo General 26 dejó de ser una fuente importante de ingresos para los municipios, a partir del PEF de 1998, como lo afirma Patrón Sánchez:

“Su principal fondo (Fondo de Desarrollo Municipal) se reasigna al Ramo 33 (Fondo para la Infraestructura Social Municipal) y sus recursos se orientan a regiones que la Secretaría de Desarrollo Social define según el grado de pobreza y marginación de cada región...En 1998 el Ramo se reestructura y se orienta exclusivamente a regiones en pobreza extrema y los recursos son

³⁹ Patrón Sánchez, Fernando. *Recursos Federales Transferidos a Municipios*. Disponible en el dominio web: <http://www.scribd.com/doc/228599547/4-Recursos-Federales-Transferidos-a-Municipios-CIDE#scribd>

controlados a través de la SEDESOL en coordinación de los gobiernos estatales.”

A pesar de que el Ramo en comento, presentó una reestructuración que implicó la segregación de los recursos económicos que lo conformaban, todavía en 1997 sus recursos estaban dirigidos hacia los Estados y los Municipios a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal y se distinguía regionalmente con el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.

Jorge Ortega González (2013) brinda un indicio sobre el destino de los recursos que conformaron este ramo al afirmar que:

En el mismo año de 1996, se determinó que el sesenta y cinco por ciento de los recursos del Ramo 26 Superación de la Pobreza extrema (Ramo cuyos remanentes han sido absorbidos hoy en día por el Ramo 20) se canalizaran hacia los Estados y Municipios, utilizando la aplicación de una fórmula que incorporó indicadores de marginación en el FAIS (pp. 125-126).

Actualmente, el FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social) forma parte del Ramo General 33 del PEF, como se verá más adelante. El Ramo General 26 fue perdiendo importancia a través de los ejercicios fiscales; sin embargo, en el capítulo 4 se podrá apreciar que fue impugnado reiteradamente el contexto presupuestario de este Ramo durante el año de 1996, lo que demuestra la importancia que tuvo durante los ejercicios fiscales en que tuvo aplicación.

3.3.2 RAMO GENERAL 28: PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios están normadas por la *Ley de Coordinación Fiscal Federal* y provienen de la distribución de la recaudación de la totalidad de impuestos y otros ingresos federales, de acuerdo con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Cada nivel de gobierno está facultado para ejercer los recursos y supervisar la ejecución de los mismos; Por esta razón, y a pesar de

tratarse de recursos de origen federal, no implica ninguna clase de condicionamiento por parte de la Federación para su ejercicio, además de no estar sujetas a fines o actividades específicas.

Los artículos 1, 2 y 2 A de la *Ley de Coordinación Fiscal Federal* establecen:

Artículo 1- Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las distintas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (...)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (...) dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que establece esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

Artículo 2- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20 % de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio (...) Será la que obtenga por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

Artículo 2 A- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señala participarán los municipios (...)

Los artículos supra transcritos muestran la cuantiosa importancia de dichos recursos para las haciendas estatales, municipales y del Distrito Federal, además, establecen los dos fondos que las conforman, a saber: *Fondo General de Participaciones* y

Fondo de Fomento Municipal. Las Participaciones Federales son determinadas con base en formulas específicas establecidas en la *Ley de Coordinación Fiscal Federal* y se presentan la principal fuente de recursos para los municipios, como se desprende de la Tabla 2 realizada por Patrón Sánchez en el estudio referido:

Es trascendente indicar que las Participaciones Federales son inembargables y no son sujetas de retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los Estados y Municipios, con la autorización de las legislaturas y con la inscripción de en un registro que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁴⁰

Tabla 2: Ingresos municipales por grupo específico 1991-1999
(Valores porcentuales)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ingresos propios	39.96	40.89	39.19	37.60	37.57	33.82	32.97	32.16	31.39
Participaciones federales y estatales	47.11	47.88	44.37	46.39	49.11	49.52	49.93	50.35	50.77
Deuda pública	5.18	4.50	8.04	8.882	6.66	7.39	7.63	8.17	7.41
Otros ingresos	7.775	6.73	8.40	6.665	8.86	9.27	9.47	9.32	10.44
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Nota: Los valores porcentuales de 1997-1999 están calculados a partir de la Tasa Media de Crecimiento de los rubros considerados.

3.3.3 RAMO GENERAL 33: APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Surge en 1998 como una vía alternativa de transferencia de recursos hacia los Estados y municipios con la finalidad de atender necesidades de desarrollo específicas. El artículo 25 de la *Ley de Coordinación Fiscal Federal* define las Aportaciones Federales y establece puntualmente los fondos que la conforman:

Art. 25. (...) Se establecen las aportaciones federales, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso a los Municipios, condicionando su gasto

⁴⁰ Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal

a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;

V. Fondo de Aportaciones Múltiples;

VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;

VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal;

VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Cada uno de los fondos del Ramo General 33 son calculados con base en fórmulas fijadas por la *Ley de Coordinación Fiscal* que requieren un proceso de distribución distinta, según sea el área específica de aplicación, a partir de la colaboración de distintas secretarías de la Administración Pública Federal.⁴¹

Los fondos que conforman el Ramo General 33, se consideran recursos etiquetados por lo cual serán inembargables, pues están destinados a los objetivos que puntualmente señala la *Ley de Coordinación Fiscal*. Se trata de recursos sujetos a la fiscalización constante que incluso serán observados por la Auditoría Superior de la Federación quien fincará las responsabilidades administrativas, civiles y penales en

⁴¹ Como lo son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Seguridad Pública, según se desprende de los artículos 28, 34, 38, 44, entre otros.

que incurran los servidores públicos, federales o locales, por el manejo o aplicación indebidos de los recursos que correspondan.⁴²

En relación con la evolución del Derecho Presupuestario Mexicano y la forma en cómo se han gestionado los recursos económicos del erario público, Jorge Ortega González (2013) afirma:

Con la creación de los fondos de Aportaciones Federales en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, en 1998, se inició en México un proceso muy importante en la descentralización de recursos hacia los diferentes niveles de gobierno (...) Representan hoy en día la principal fuente de ingresos de los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, dichos recursos tienen una aplicación etiquetada, lo que limita a los gobiernos estatales y municipales en la aplicación de los mismos (...) son un instrumento diseñado para avanzar al federalismo, pero en el que las decisiones se continúan tomando a nivel central, y buscan alcanzar metas de programas federales. (p. 126).

⁴² El artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal establece las autoridades encargadas de la fiscalización de los recursos del Ramo General 33

“Qui tegit veritatem, eam timet, nam veritas vincit omnia”

“Quien oculta la verdad, la teme, porque la verdad vence todo”

Proverbio latino

CAPÍTULO 4: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES PROMOVIDAS POR MOTIVOS PRESUPUESTARIOS

4.1 CONSIDERACIONES PREVIAS

Con la finalidad de apreciar y calificar si la controversia constitucional en materia presupuestaria ha sido un instrumento jurídico eficaz a través del tiempo, se estudió el comportamiento cronológico procesal, así como el sentido de las resoluciones que derivaron de ésta. El periodo de la muestra objeto de estudio abarcó desde el principio de la Novena Época hasta la fecha en que existieran controversias en materia presupuestaria ya resueltas, teniendo como limite el inicio de la Décima Época⁴³; es decir, del año 1995 en virtud de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 y hasta el 4 de octubre de 2011⁴⁴.

El total del universo de los casos estudiados equivale a 180 controversias constitucionales, las cuales se distribuyen ponderando sólo aquellas promovidas por motivos presupuestarios del año 1995 al año 2010. Cada uno de los dieciséis años del periodo examinado presenta características distintas; por ejemplo: el número de controversias promovidas, el tiempo utilizado para resolverlas, los argumentos jurídicos utilizados y, en consecuencia, la tendencia resolutoria que adopta la SCJN.

Es relevante señalar que las fuentes de información utilizadas en esta investigación son las sentencias definitivas, en formato electrónico, y los formularios estadísticos de @Lex⁴⁵. Estos proporcionaron la información necesaria para desarrollar el análisis estadístico ya referido. Lo anterior, como consecuencia de la imposibilidad de acceder a los expedientes físicos de las controversias de interés, debido a políticas institucionales discrecionales de la SCJN.

⁴³ Motivada por las trascendentes reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011. En dichas reformas se amplió el espectro protector del juicio de amparo al considerarse los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, además de incluir una serie de principios novedosos, como lo es *la declaratoria general de inconstitucionalidad* y el principio *pro hominem*.

⁴⁴ Establecido en el Acuerdo General del Pleno de la SCJN número 9/2011 de veintinueve de agosto de dos mil once

⁴⁵ Tanto la Red Jurídica como @Lex pertenecen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ambas proporcionan información acerca de los asuntos de su competencia. Estos recursos Web se encuentran disponibles en la página www.scjn.gob.mx

Ahora, para comprender el contenido de las controversias constitucionales en esta materia, es necesario indicar que el criterio selectivo de los supuestos litigiosos dentro la investigación, fue la selección de los casos en los cuales se impugnara cualquier asignación de recursos públicos sin importar la categoría presupuestaria⁴⁶. Bajo esta óptica, surgió una amplia combinación en los actos reclamados de cada controversia, como se detallará a continuación:

- a) Controversias en las que se impugna el proceso legislativo de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación⁴⁷;
- b) Controversias en las que se refuta el Presupuesto de Egresos de la Federación en su totalidad, o algún contenido normativo específico del mismo;
- c) Controversias en las que se ataca alguna partida presupuestaria, como pueden ser los Ramos Generales, Ramos administrativos, o cualquier otro concepto económico del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- d) Controversias en las que se objeta alguna determinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que establezca directrices de distribución, calendarización e incluso retención de recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación destinados a la transferencia intergubernamental;
- e) Controversias en las que se polemiza alguna determinación acordada por una legislatura estatal, o por el gobernador de una entidad federativa que establezca criterios de distribución y calendarización de recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- f) Controversias en las que se rebate el contenido normativo de la Ley de Coordinación Fiscal, que haga alusión al procedimiento de distribución y

⁴⁶ Cuando se habla de categoría presupuestaria debe entenderse que la materia puede insertarse en distintos ámbitos de aplicación, esto es: federal, estatal y municipal.

⁴⁷Un caso interesante con este supuesto presupuestario es la controversia constitucional 109/2004, promovida por el Presidente de la República Vicente Fox Quezada en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, donde se impugna que la cámara baja no tomó en consideración las observaciones realizadas por el titular del Poder Ejecutivo al PEF del 2005 a través de la facultad constitucional de veto.

generalidades de aplicación de las partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación;

g) Controversias en las que se reclama el proceso legislativo de un presupuesto de egresos estatal;

h) Controversias en las que se impugna en todo, o en parte, un presupuesto de egresos estatal;

i) Controversias donde se reclama la determinación de la legislatura, del Gobernador, o de la Secretaría de finanzas de cualquiera de las Entidades Federativas de la República Mexicana, que determine directrices de calendarización, distribución, e incluso retención de los recursos provenientes de los presupuestos de egresos estatales.

Una vez que se determinaron los supuestos de impugnación presupuestaria y posteriormente se ubicaron las controversias de interés, se procedió a la elaboración de una base de datos⁴⁸ en la cual se vertió toda la información de utilidad proporcionada por las fuentes de información explotadas. A continuación, se describen cada uno de los campos que conforman la indagatoria.

1) **Número de expediente:** necesario para identificar cada asunto específico en el año en que se promovió.

2) **Actor:** lo es la entidad gubernamental que demanda: con la finalidad de determinar estadísticamente quiénes promueven el grueso de los conflictos presupuestarios.

3) **Demandado:** la autoridad presupuestaria cuyas determinaciones son impugnadas: con el objeto de especificar el nivel gubernativo con mayor impacto o menor aprobación de las determinaciones presupuestarias que aplica.

4) **Acto/ norma reclamada:** con el propósito de precisar el contexto presupuestario en el cual se circunscribe la controversia constitucional.

⁴⁸ Base de datos elaborada en Microsoft Excel que puede consultarse en el anexo digital de esta investigación.

5) **Presentación SCJN:** para señalar el momento preciso en que se promovieron las controversias constitucionales en materia presupuestaria.

6) **Acuerdo de admisión, o desecho:** para identificar el tiempo que transcurre entre la presentación de la controversia constitucional y la admisión, o desecho de la misma.

7) **Audiencia pruebas:** con la intención de verificar el tiempo promedio entre la presentación de la demanda y esta importante audiencia, última etapa de la instrucción, previa a la emisión de la sentencia.

8) **Fecha de resolución:** con el fin de determinar si la controversia constitucional se resolvió, o no en el mismo ejercicio fiscal en que se promovió.

9) **Sentido de la resolución:** para escudriñar la tendencia resolutive de la SCJN. En este sentido, se analiza este apartado junto con los elementos de carácter cronológico mencionados en los cuatro puntos anteriores para percibir el impacto que producen en los resolutivos del fallo.

10) **Ministro ponente:** señala el encargado del proyecto de cada controversia: para contabiliza el número de asuntos que fue de su conocimiento y concluir si éste siguió alguna tendencia jurídica específica.

11) **Sentencia definitiva:** indica si el fallo definitivo de las controversias constitucionales se encontraba, o no, disponible en la Red Jurídica de la SCJN.

12) **@Lex:** este parámetro determina si existe, o no, la información de cada una de las controversias constitucionales en el portal estadístico de la SCJN. Los puntos 11 y 12 proporcionan la certidumbre de los datos recabados, ya que la sentencia omite un número considerable de circunstancias del procedimiento, que @Lex, en la mayoría de los casos, sí especifica.

13) **Recurso:** este elemento establece con precisión si durante cada procedimiento se promovieron medios de impugnación. Es importante

determinar de qué manera interfiere cronológicamente la interposición de un recurso dentro del procedimiento, debido a que el factor tiempo determina el tipo de resolución.

14) Los indicadores **“tipo de recurso”**, **“Promovente”**, **“fecha de resolución”** y **“sentido de la resolución”**, contextualizan el punto anterior, ya que, con estos datos, se aprecian los detalles atinentes a la promoción de dichos medios de impugnación.

15) **Reconvención**: indica la interposición de una contrademanda. Es interesante observar cómo, en algunos casos, las pretensiones del actor primigenio se declaran improcedentes, mientras que aquellas del actor reconvencional resultan procedentes. La reconvención es un proceso que se adhiere a la controversia de origen y se resuelve contemporáneamente a ésta⁴⁹.

16) **Incidente**: establece si fueron promovidos, o no. Se destacan los casos en que, al otorgarse la suspensión del acto reclamado, se salvaguardan los intereses del incidentista a pesar de que la controversia sea resuelta en ejercicio fiscal ulterior.

17) **Observaciones de la suspensión**: establece la forma en cómo fue promovido este incidente, y si fue otorgado o no.

4.2 ANÁLISIS ESTADÍSTICO (PERIODO 1995-2010)

Como se mencionó en las consideraciones previas, durante el periodo comprendido del año 1995 al año 2010, se promovieron 180 controversias constitucionales en materia presupuestaria. La tabla 3 muestra la tendencia de presentación.

Existen generalmente 260 días hábiles cada año, compuestos por 5 días a la semana de lunes a viernes, en los cuales se circunscriben los dos periodos de sesiones de la SCJN. Sin embargo, deben considerarse las etapas de receso,

⁴⁹ Según se desprende de los artículos 29 y 30 de la Ley Reglamentaria.

además de los días de asueto establecidos en la LOPJF que provocan 26 días adicionales en los cuales el Máximo Tribunal no genera actividad jurisdiccional. En consecuencia, los días efectivos de cada anualidad para llevar a cabo actuaciones procesales son 234⁵⁰: un tiempo exiguo si se piensa que con la vigencia de los recursos económicos no hay distinción entre días hábiles, o naturales sino un periodo restringido de validez circunscrito a 365 días naturales (del primero de enero al 31 de diciembre de cada año) del cual depende la cuantía y eficacia en la administración de estos⁵¹.

A continuación, se abordará el estudio estadístico de los resultados recabados. Lo primeramente destacable es la tendencia general de presentación de controversias presupuestarias por parte de los órganos constitucionalmente legitimados, es decir: por la Federación, a través de los Poderes de la Unión; por los Estados de la República, mediante los poderes gubernativos y los municipios que los conforman, así como por el Distrito Federal, a través de sus instituciones de gobierno y Delegaciones, para proteger la autonomía presupuestaria consagrada en la Constitución Federal, las constituciones estatales, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las respectivas leyes de coordinación financiera.⁵²

Para ilustrar lo anterior, se obtuvo como resultado que 25 de las 32 entidades federativas que conforman la República Mexicana, contando el Distrito Federal, y la Federación, promovieron controversias. El caso más sobresaliente es el del Estado de Oaxaca, pues, durante todo el periodo de estudio, promovió 46 controversias constitucionales presupuestarias, lo que equivale al 22% del total de la muestra, seguido por el Estado de Sonora que promovió 38 (18%) y por el Estado de Morelos quien presentó 28 (14%).

⁵⁰ Para retomar la fundamentación jurídica de estos aspectos, véase el punto 2.1.4.1

⁵¹ En la enciclopedia web Wikipedia, encontramos que: *“un día natural o corrido es un día normal, independientemente de los festivos o fines de semana, mientras que un día hábil o día laborable es, por exclusión, aquél que no es festivo (...). Los días naturales serían todos los 365 con los que cuenta el año (366 en año bisiesto). En cambio, los días hábiles serían todos aquellos que no son festivos o feriados. En algunos países coincide con o es equivalente al día laborable.”*

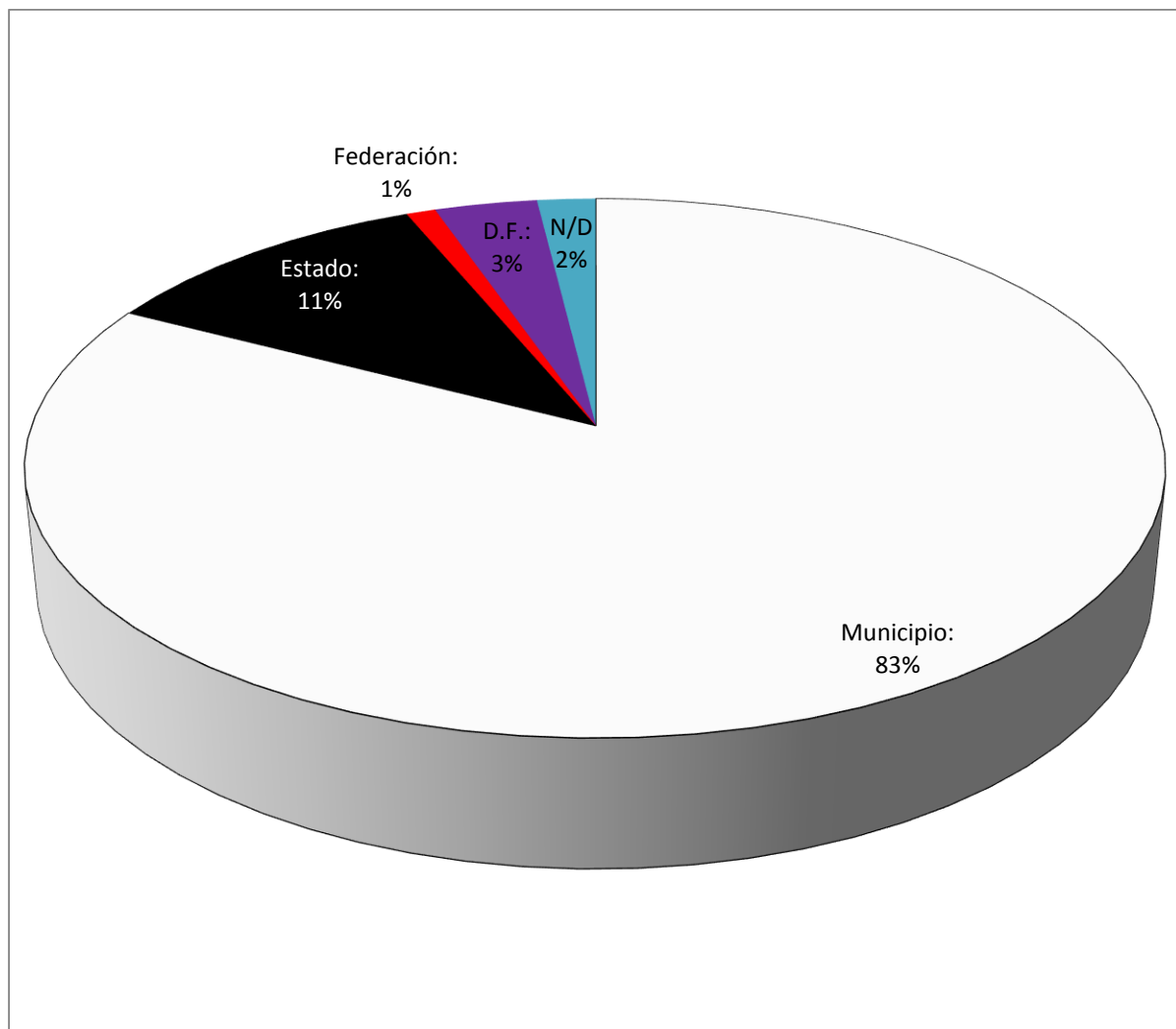
⁵² En el anexo electrónico de la investigación se encuentra toda la información referente a la estadística por actores.

Tabla 3: Distribución de las controversias constitucionales durante el periodo de estudio (1995-2010).

Año	Número de controversias promovidas
1995	1
1996	23
1997	1
1998	3
1999	1
2000	3
2001	2
2002	10
2003	31
2004	8
2005	7
2006	13
2007	12
2008	46
2009	12
2010	7
TOTAL:	180

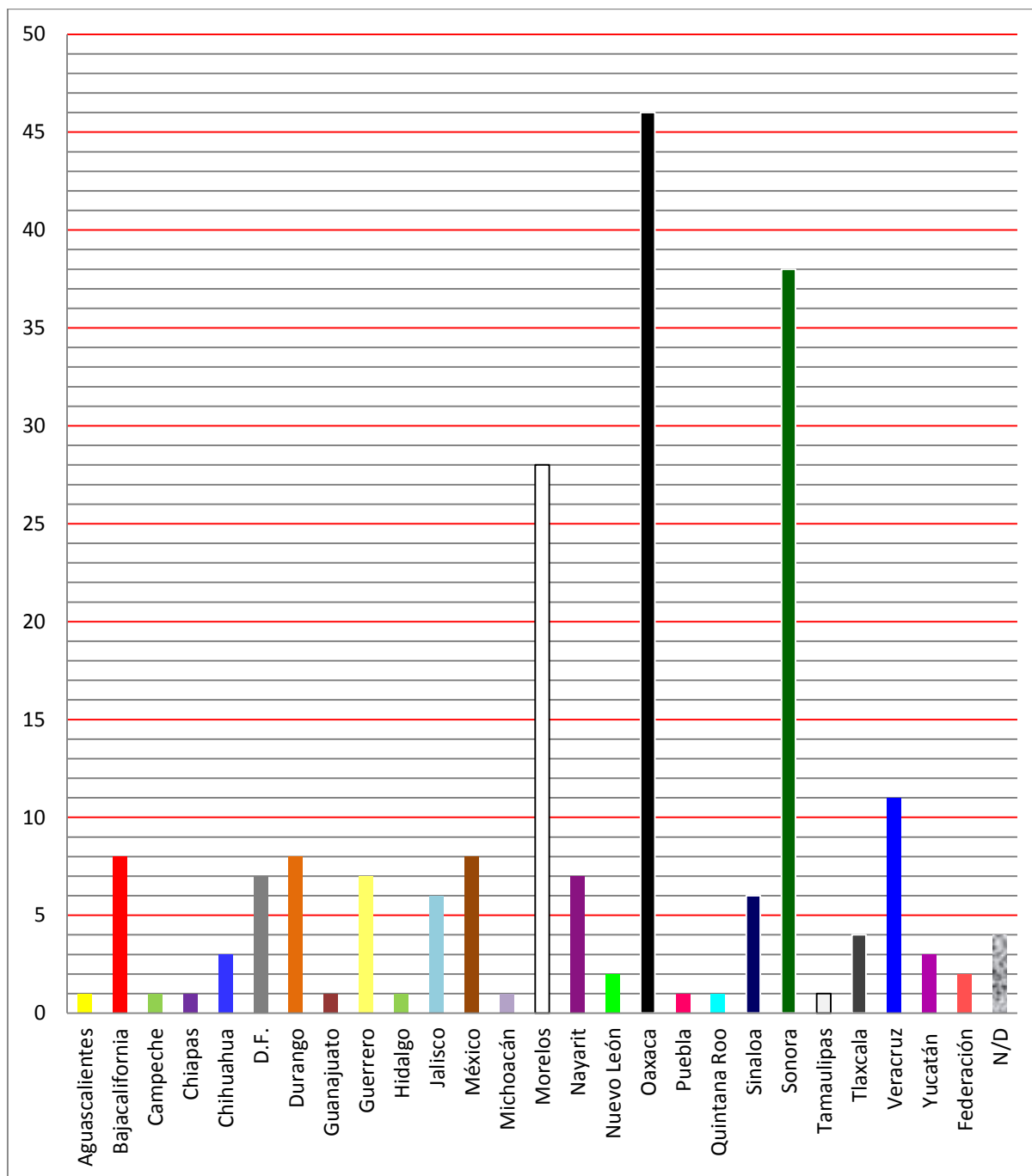
Por otra parte, el nivel gubernamental que instó a la SCJN en más ocasiones fue el municipio, pues promovió controversia constitucional en 171 ocasiones, mientras que los poderes estatales, los poderes y delegaciones del Distrito Federal y la Federación lo hicieron en 23, 7 y 2 ocasiones respectivamente⁵³. Lo anterior es notable, ya que indica de manera clara que el municipio es el nivel con mayor repercusión en la esfera presupuestaria. A continuación, los gráficos 1 y 2 ilustran ampliamente las tendencias generales antes precisadas.

Gráfico 1: Porcentaje de controversias promovidas por nivel (1995-2010)



⁵³ Si se realiza la sumatoria de nivel municipal, estatal y federal, además de 4 controversias de las cuales no se tuvo dato, resultará 207. La razón por la cual este número no se ciñe a las 180 controversias consideradas en el estudio, es porque se registraron también los actores que promovieron en litisconsorcio.

Gráfico 2: Número total de controversias presentadas por entidad⁵⁴



⁵⁴ Se presenta aquí la distribución del universo de controversias constitucionales presupuestarias promovidas según la Entidad Federativa donde reside el Poder, Municipio, o Delegación actora. Por otra parte, referente a los Estados de Coahuila de Zaragoza, Colima, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas, no se encontró información de la cual se desprendera que hubiesen promovido dicho juicio por motivos presupuestarios.

Ahora, en relación con los entes demandados, es principal ubicar en qué nivel gubernativo se gesta el mayor nivel de incidencia, con la finalidad de relacionar, además, el peso político que caracterizan las resoluciones emitidas por la SCJN, ya que existen indicios de controversias resueltas en tiempo óptimo y otras para las cuales se dilató la resolución. Estas controversias se distinguen por los actores que las promovieron, ya que se trata de instituciones gubernativas con una influencia constitucional, legal y política muy poderosa; por ejemplo, la ya mencionada controversia constitucional 109/2004, promovida por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la cual se resolvió en un tiempo de 105 días hábiles: tiempo récord, si se consideran aquellas controversias promovidas por dependencias de menor impacto gubernativo, como lo son los Municipios, en las que se utilizaron, en exceso, más de 234 días hábiles o 365 naturales, para el desarrollo del proceso constitucional en estudio⁵⁵.

Siguiendo la idea anterior, se observó que la Federación fue nivel gubernativo demandado en 42 ocasiones, esto equivale al 22% del total de la muestra; por otra parte, las Entidades Federativas, a través de los respectivos Poderes, fueron demandadas 144 veces, lo que representa la mayor concentración de controversias con el 74% del universo seleccionado; además, en el Distrito Federal, la Administración Pública y la Asamblea Legislativa fueron interpeladas en 5 ocasiones, proporcional al 3% de la muestra⁵⁶.

En contrapunto, es previsible que los Municipios jamás fueron demandados por parte de las entidades de administración pública con las cuales tienen relación, esto atiende al hecho de que en caso de incumplimiento de las obligaciones presupuestarias, los entes encargados de revisar las cuentas públicas, como lo son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en su momento la actualmente extinta

⁵⁵ De esta controversia se encontrará en el anexo digital el engrose electrónico de la sentencia definitiva, así como el voto particular en contra del sentido en cómo se pronunció esta, emitido por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel. De la controversia y voto mencionados se publicó la obra "El Veto al Presupuesto de Egresos de la Federación. Visión Panorámica de la Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Conflicto entre el Presidente de la República y la Cámara de Diputados y las Razones de mi Disenso", 1ª ed., México, 2005, Edit. Porrúa.

⁵⁶ Algunas de las 180 controversias en análisis presentaron demandados de distintos niveles gubernativos. En 3 ocasiones, no se pudo obtener información precisa de las controversias (1%)

Secretaría de la Función Pública Federal⁵⁷; así como las Secretarías financieras estatales en coordinación con los órganos legislativos, aplicarán sanciones pecuniarias que recaerán ulteriormente sobre las partidas económicas a favor de dichos Municipios.⁵⁸

Se analizó el contexto presupuestario de la *litis* de cada una de las controversias constitucionales consideradas, con el objetivo de determinar la tendencia de impugnación de los entes legitimados. Los resultados revelan la existencia de problemáticas que van desde el proceso legislativo de los distintos presupuestos de egresos hasta las determinaciones que establecen la calendarización de la entrega de los recursos económicos a las Haciendas correspondientes. Se ponderaron únicamente los contextos impugnados, dentro de los cuales se destacan los ramos generales 28 y 33, además de las infracciones a la normatividad de la *Ley de Coordinación Fiscal Federal* que dispone la forma en cómo ceñirán su actuar las autoridades ejecutivas, en relación con los entes susceptibles de recibir fondos económicos de la Federación.

A partir del universo de controversias promovidas durante el periodo de estudio, se realizó el cuadro que engloba las situaciones presupuestarias. Se consideró que en cada controversia constitucional se impugna frecuentemente diversos contextos presupuestarios, que no necesariamente se circunscriben precisamente en uno. En las 180 controversias promovidas⁵⁹, se observó lo siguiente:

- a) En 19 ocasiones (7.2%), se impugnó el **Presupuesto de Egresos de la federación (PEF)**; por ejemplo: en la discusión, expedición y promulgación de éste por parte de las instituciones correspondientes; además, en otros casos, la redargución de preceptos del mismo que presentan discordancia

⁵⁷ Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de enero de 2013.

⁵⁸ Ejemplo de estos recursos fiscalizables son aquellos que provienen del Ramo General 33 del PEF, pues se trata de capital federal que entra a las distintas Haciendas con objetivos específicos y, por lo tanto, susceptibles de revisión por órganos especializados. Lo anterior con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Coordinación Fiscal Federal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como los distintos presupuestos de egresos. Se recomienda Ortega (2007) para profundizar este aspecto

⁵⁹ Los gráficos 3 y 4 ilustran estos indicadores.

con artículos de la *Ley de Coordinación Fiscal Federal* para la aplicación de distintos Ramos Generales.

b) En 25 ocasiones, equivalentes al 9.5%, se ciñó al **Ramo General 26 del PEF, *Desarrollo Social y Productivo en regiones de Pobreza***, en contra del empleo erróneo de la metodología para calcular el monto de los fondos correspondientes, o bien por no haberse entregado en el tiempo estipulado; o cuando se condiciona, fuera de los criterios legales establecidos, a los beneficiarios para la entrega de dichos recursos.

c) En 79 ocasiones (30.1%), se trató del **Ramo General 28 del PEF, *Participaciones a Entidades Federativas y Municipios***, cuando se impugnaron las bases emitidas por las autoridades administrativas de la Federación y de las diversas Entidades Federativas, que establecen la metodología, coeficientes, montos y calendarización para la administración de los fondos económicos provenientes de estas participaciones; o bien en el caso de retenciones y descuentos por supuestos créditos vencidos a favor de terceros, por el retraso en la entrega, o por la negativa de incremento porcentual de dichos recursos al actor.

d) En 69 ocasiones, equivalente al 26.3% de la muestra, el entorno presupuestario fue el **Ramo General 33, *Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios del PEF***, dentro del cual se destaca la impugnación de los acuerdos emitidos por las autoridades administrativas de la Federación y de las Entidades Federativas que establecen bases generales de instrumentación, lineamientos generales de coordinación intersectorial, así como los calendarios de ministración de los fondos que componen este Ramo.

e) Solamente en una ocasión (.4%), se incluyó el **Ramo General 39, *Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas del PEF***. La impugnación surgió por la entrega incompleta de estos recursos al actor.

f) En 45 ocasiones, 17.2% del total del contexto presupuestario, se controvirtieron cuestiones atinentes a los **Presupuestos de Egresos Estatales (PEE)**; por ejemplo, cuando se refutó el análisis, discusión, aprobación, o las modificaciones ulteriores a la aprobación de estos; las retenciones, las reducciones de las partidas estatales que corresponden a cada municipio; o cuando el Poder Judicial de una Entidad Federativa demanda del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo de la misma Entidad, la invasión y la violación de su esfera competencial y autonomía presupuestaria por reducciones económicas injustificadas; o también cuando se omite la emisión del presupuesto que corresponde a determinado ejercicio fiscal y se opera con el presupuesto aprobado en ejercicios fiscales anteriores.

g) En 16 ocasiones, el 6.1% de la totalidad de la muestra, el contexto fue la **Ley de Coordinación Fiscal Federal (LCFF)** por reformas realizadas a ésta que se estimó causaron perjuicios a diversas Haciendas; además, se impugnaron supuestas violaciones a los preceptos programáticos de dicha Ley para el cálculo, fijación y calendarización de los recursos provenientes de diversos Ramos Generales del **PEF**.

h) Solamente en 5 ocasiones (2%), se impugnó con base en las **Leyes de Coordinación Fiscal Estatales (LCFE)**; por ejemplo: cuando se estimó que reformas realizadas a estas legislaciones modificaron inconstitucionalmente los esquemas procedimentales de distribución de recursos económicos.

i) En 3 ocasiones (1.2%), no se pudo acceder a la información de estas controversias constitucionales porque no existían, al momento de la consulta, ni el engrose electrónico de las sentencias ni el desglose estadístico de @Lex.

Gráfico 3: Distribución porcentual de los contextos presupuestario

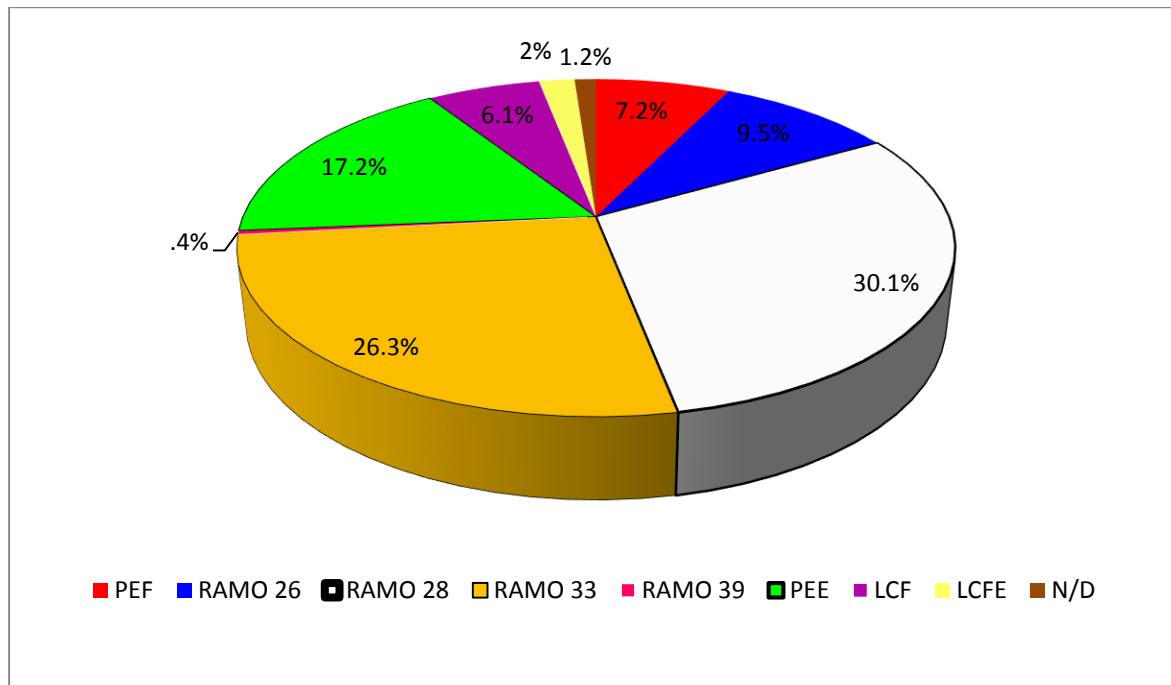
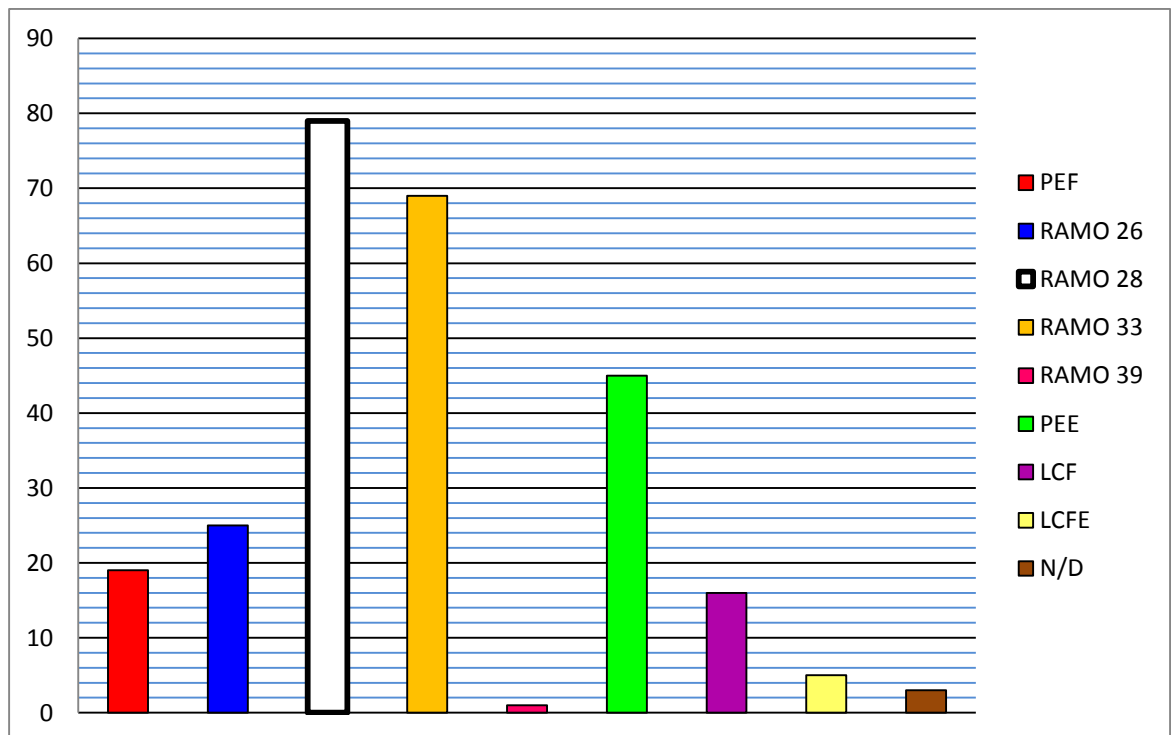


Gráfico 4: Distribución numérica de los contextos presupuestarios



El análisis del tiempo procesal utilizado por la SCJN para resolver las controversias en materia presupuestaria, revela que de las 180 presentadas durante los dieciséis años del periodo, solamente 62, equivalentes al 34%, se resolvieron en el mismo ejercicio fiscal en que fueron promovidas sin importar el sentido del fallo; mientras que 115 (64 %) se resolvieron en ejercicio fiscal posterior⁶⁰ empleándose, en promedio, 386 días hábiles o 540 naturales⁶¹.

De esta situación resolutive se deduce que, si la vigencia presupuestaria es anual, las controversias resueltas fuera del año en que tuvieron vigencia los recursos presupuestarios en litigio, o bien la situación normativa impugnada, se desecharon sin entrar al fondo de la cuestión planteada, con fundamento en las disposiciones establecidas en la Constitución y la Ley Reglamentaria que imponen el sobreseimiento y la no retroactividad de las resoluciones que emita la SCJN, con excepción de la materia penal⁶². En consecuencia, y como se desglosará más adelante, se aprecia una desigualdad numérica que impide calificar de eficaz y equitativo el desempeño de la SCJN para resolver los asuntos presupuestarios promovidos ante su jurisdicción.

A continuación, la tabla 4 complementa la tendencia resolutive general mencionada en los párrafos precedentes, pues permitirá observar la distribución de controversias promovidas y si estas fueron concluidas, o no, durante la vigencia del asunto presupuestario impugnado; además, el gráfico 5 muestra la tendencia de forma cronológica y progresiva, donde se aprecia la desproporción ya citada⁶³.

⁶⁰ Del otro 2% (3 controversias), no se tuvieron a la vista ni las sentencias electrónicas, ni el desglose estadístico de @Lex, por lo tanto se desconocen sus características.

⁶¹ En la base de datos del anexo digital, se encuentra el análisis de los días hábiles y naturales por cada año de la muestra, así como la tendencia general en conjunto.

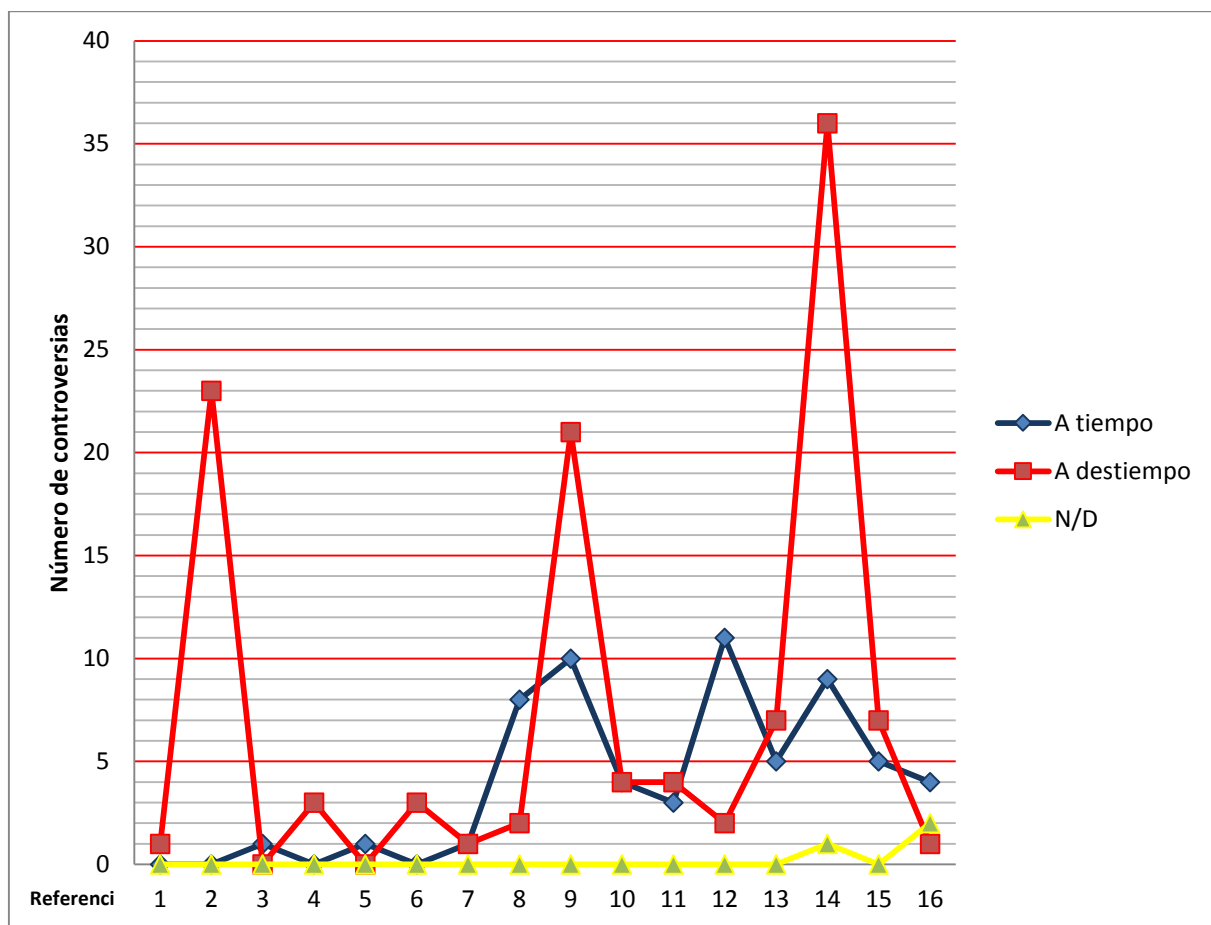
⁶² Así lo manda el segundo párrafo de la fracción tercera del artículo 105 de la Constitución y, en correspondencia, el artículo 45 de la Ley Reglamentaria.

⁶³ La tabla y gráfico mencionados son complemento recíproco, por lo tanto, se aconseja la observación conjunta.

Tabla 4: Tendencia de resolución

Referencia	Año	Resueltas a tiempo	Resueltas a destiempo	N/D
1	1995	0	1	0
2	1996	0	23	0
3	1997	1	0	0
4	1998	0	3	0
5	1999	1	0	0
6	2000	0	3	0
7	2001	1	1	0
8	2002	8	2	0
9	2003	10	21	0
10	2004	4	4	0
11	2005	3	4	0
12	2006	11	2	0
13	2007	5	7	0
14	2008	9	36	1
15	2009	5	7	0
16	2010	4	1	2
TOTALES		62	115	3

Gráfico 5: Comparativo lineal de la tendencia resolutive



En otro punto, si se revisa la tendencia resolutive de las 62 controversias resueltas en el mismo ejercicio fiscal en que se promovieron, se encuentra que sólo 17 fueron resueltas beneficiando las pretensiones actorales⁶⁴. Es oportuno aclarar que, del número antes resaltado, sólo 9 sentencias fueron completamente benévolas a éste, ya que las 8 restantes se declararon parcialmente procedentes, es decir, útiles también a la parte demandada⁶⁵.

Ahora, los 44 asuntos remanentes se despacharon completamente en beneficio de los demandados, esto equivale a: 9 controversias desechadas, 13 infundadas y 22 sobreseídas en perjuicio del actor.

⁶⁴ De estos asuntos, en un expediente no fue posible obtener información por carecer de la sentencia (18/2002).

⁶⁵ En las ocho controversias declaradas beneficiosas para ambas partes, encontramos que las pretensiones del actor fueron procedentes sólo en ciertos aspectos; sin embargo, también para los demandados fueron benéficas, ya que dichos juicios fueron sobreseídos en siete ocasiones y declarados infundados parcialmente en una ocasión.

Por otro lado, si se analizan las controversias concluidas ulteriormente a la vigencia de los recursos en litigio, se obtiene que de las 115 (representantes del 64% total de la muestra)⁶⁶ en 100 ocasiones (87%) los intereses del demandado fueron completamente salvaguardados en la sentencia; mientras que, en contraste, el actor vio beneficiadas totalmente sus pretensiones únicamente en 2 ocasiones; por otra parte, en 10 asuntos hubo beneficio parcial a entrambos⁶⁷.

Llama la atención de qué manera pueden declararse fundadas (sea completa, o parcialmente) las reclamaciones hechas por los actores, si la vigencia de los presupuestos impugnados feneció con anterioridad a la emisión de la sentencia. En este tenor, y por ser de especial interés, se indagó lo siguiente:

En las doce controversias mencionadas en que se encontró la procedencia total o parcial de la acción, a pesar de resolverse en ejercicio fiscal ulterior, se reclamó lo siguiente:

- a) El retraso en la entrega de las Participaciones Federales del Ramo General 28, consecuencia de la calendarización contraria a lo dispuesto en la *Ley de Coordinación Fiscal Federal*;
- b) La suspensión de pago de los recursos de los Ramos 28 y 33, por una supuesta falta de documentos comprobatorios que justificaran la erogación de aquellos;
- c) La omisión de liquidación de los intereses moratorios, consecuencia de la entrega extemporánea de las Participaciones Federales al actor;
- d) La afectación de las Participaciones y Aportaciones Federales en cumplimiento de obligaciones contraídas con el Instituto Mexicano del Seguro Social;
- e) La retención de Participaciones y Aportaciones federales por el desconocimiento de funcionarios municipales y;

⁶⁶ No se pudo acceder a los puntos resolutivos de 3 controversias (expedientes: 14, 29 y 57 del 2003)

⁶⁷ En este periodo, las sentencias de 10 controversias beneficiaron tanto a actores como demandados, ya que todas se sobreseyeron parcialmente.

f) La suspensión en el pago de los Ramos Generales 28 y 33 como consecuencia de un procedimiento de desaparición municipal⁶⁸.

En relación con los juicios en comento, existe una tendencia resolutive importante, pues la SCJN determinó (con fundamento en la interpretación del artículo 115 constitucional, del artículo 9 Ley de Coordinación Fiscal, entre otras leyes⁶⁹) que el principio de autonomía hacendaria municipal es de observancia insoslayable, y que sólo podrá afectarse bajo circunstancias perfectamente establecidas por la normatividad aplicable; además, que los órganos de gobierno respectivos únicamente poseen la facultad de mediar la entrega de las Participaciones y las Aportaciones provenientes de la Federación. En consecuencia, se declaró la inconstitucionalidad de las retenciones y las suspensiones económicas practicadas ordenándose, en algunos casos, la entrega inmediata de los recursos detenidos, así como el pago de intereses moratorios por la ilegal extemporaneidad del pago.⁷⁰

Por otra parte, una de las dos controversias que se inclinó completamente a favor del actor (42/2005) se motivó por la negativa del Gobierno del Estado de México de transferir la prestación del servicio de transporte público al Municipio de Amecameca. La SCJN determinó la viabilidad de la demanda y decretó la inconstitucionalidad de la postura gubernamental, pues violentaba las directrices del artículo 115 de la Constitución. En este caso, no hubo necesidad de retrotraer los efectos, ya que simplemente se condenó a la transferencia inmediata a partir de la fecha especificada.

Ahora, para contrastar la tendencia resolutive mencionada en los párrafos anteriores, es menester ponderar las controversias análogas que, sobrepasadas por la cesación de los efectos, habrían podido resolverse, al menos, desde la perspectiva de los

⁶⁸Controversias constitucionales: 26/2003; 85, 86 y 96 del 2004; 20, 42 y 45 del 2005; 8 y 97 del 2007; 90/2008; 70 y 77 del 2009.

⁶⁹Estas leyes son las constituciones estatales y las leyes de coordinación fiscal de las entidades federativas, según se desprende del estudio de las controversias que se glosan.

⁷⁰Al respecto, pueden consultarse diversas jurisprudencias que destacan el principio de autonomía hacendaria municipal y sus excepciones. Por razón de economía, se citan solamente el número de registro con el cual podrán encontrarse fácilmente en el sistema jurídico de compilación IUS, a saber: 192331, 181288, 189421, 178392, 178391. Además, destaca la tesis aislada CXI/2010, de la primera sala, con registro IUS: 163468, pues ilustra la definición de Hacienda Municipal y los principios que la rigen.

intereses moratorios generados por retenciones económicas ilegales, en el entendido de que no existe ningún impedimento legal para que el Máximo Tribunal estudie el fondo de las cuestiones planteadas, a pesar de que la vigencia presupuestaria se circunscriba a un ejercicio fiscal extinto⁷¹.

Con base en el señalamiento del párrafo precedente, es importante señalar lo acaecido con varias controversias promovidas durante el ejercicio 2003, pues en estas se demandó la reforma al artículo 9-A de la *Ley de Coordinación Fiscal Federal*⁷² la cual modificó sustancialmente la entrada de recursos federales provenientes de la recaudación por el uso de puentes de peaje. Dicha situación surgió a partir del cambio de categoría “puente de peaje” a “puente internacional de peaje”, con lo que se afectó severamente la Hacienda de diversos municipios del Estado de Veracruz. La postura de la SCJN fue sobreseer, con fundamento en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, en virtud de que el Poder Ejecutivo Federal publicó, paralelamente al proceso, una reforma al artículo impugnado⁷³.

Lo anterior provocó, según criterio del Máximo Tribunal, que las controversias constitucionales promovidas quedaran sin materia; sin embargo, no realizó ningún estudio sobre el fondo del asunto que determinara, primeramente, si la reforma de la que se dolieron los promoventes fue apegada al marco constitucional y, en caso de inconstitucionalidad, la emisión de una sentencia condenatoria que fijara la reparación de los daños económicos perpetrados durante la vigencia de la norma.

La problemática expuesta, es un ejemplo claro de resoluciones de tipo político, ya que, como se verá en el punto 4.3, existen votos particulares de Ministros que se

⁷¹ Como corolario de esta afirmación, se encontrarán, en el anexo digital, los engroses de las sentencias que se guían bajo los criterios que sobreseyeron una gran cantidad de controversias constitucionales sin entrar al estudio de fondo del asunto. Estas controversias son las siguientes: 2, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49 y 50 de 1996; 11, 12 y 14 de 1998; 11 del 2000; 6 del 2002; 5, 25, 34, 43, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68 y 73 de 2003; 7 del 2004; 9 y 151 del 2006; 5, 7 y 13 del 2007; 33, 34, 38 del 2008. Existen controversias que no fueron incluidas, a pesar de contar con similares características: la razón atiende a que, en estas, se entró al estudio de fondo declarándose infundadas, o bien esgrimieron diversas causales de improcedencia. El lector interesado en profundizar, podrá estudiar las sentencias que se encuentran en el anexo digital de la investigación.

⁷² Reforma publicada en el D.O.F. el 14 de julio de 2003.

⁷³ Reforma publicada en el D.O.F. el 30 de diciembre de 2003.

pronunciaron en contra del sobreseimiento sistemático de los asuntos en los cuales la vigencia presupuestaria quedó sin efecto, ya que se trata de una evidente injusticia afectar a las partes por situaciones procesales ajenas a ellas, incluida la dilatada resolución de las controversias por la SCJN, pues se impide la reparación de los severos perjuicios económicos ejecutados por dar prioridad a las formalidades legales. Un aspecto curioso es que los Ministros progresistas, opositores de la situación que se comenta, en reiteradas ocasiones resolvieron a la usanza clásica: posición que contradice el espíritu que propugna por el perfeccionamiento de la impartición de justicia en México.

4.3 CRITERIOS IMPORTANTES EN LA MATERIA EMITIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

4.3.1 VOTOS PARTICULARES⁷⁴

En el subcapítulo antecedente, se resaltó la propensión general de la SCJN al emitir sus resoluciones, también se señaló la existencia de ministros discordantes con las posiciones adoptadas en estas. Lo anterior, a través de la formulación del instrumento denominado voto particular, previsto en el último párrafo del artículo 7 de la LOPJF, donde se vertieron las razones jurídicas fundamentales de la oposición.

En este sentido, el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, al emitir el mencionado instrumento en la controversia constitucional 14/1998, discrepó sobre las razones expuestas en el fallo correspondiente y adujo lo siguiente⁷⁵:

En el proyecto aprobado por la mayoría de los Señores Ministros, se resolvió sobreseer la Controversia Constitucional, al considerar que se había actualizado la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo

⁷⁴ Disponibles en el anexo digital.

⁷⁵ En esta controversia se demandó el Manual de Lineamientos Normativos para la Operación de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, para el año de mil novecientos noventa y ocho, decretado en ese mismo año por el Ejecutivo Estado de Oaxaca, en cumplimiento al Acuerdo Administrativo número 112 que estableció las Bases Generales para la instrumentación del Ramo 33.

105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que los efectos del acto reclamado habían cesado.

(...) Ahora bien, en lo personal, no comparto lo resuelto por la mayoría de los Señores Ministros, en virtud de que la Controversia Constitucional es un medio de Control Constitucional por vía de acción, al alcance de los Poderes y Órganos del Estado por virtud del cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la potestad para determinar la inconstitucionalidad y legalidad de los actos o disposiciones generales, a fin de fortalecer el Estado de Derecho (...)

A mayor abundamiento, estimo que el periodo de tiempo transcurrido entre la emisión del acto o norma general impugnados y la fecha en que ésta se resolvió, no debe afectar la materia del asunto al grado de permitir que cesaran los efectos del acto reclamado, pues ello perjudica los intereses de la parte promovente y, además, viola lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, ya que implica denegación de justicia.

En este sentido, el Ayuntamiento actor cumplió lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley de la Materia, al interponer su recurso en debidos tiempo y forma, aunque éste haya sido de manera parcial; sin embargo, no es responsable de que la controversia constitucional no haya sido resuelta en el mismo ejercicio fiscal para el cual fue expedido el acto que impugnó, pues resulta de explorado derecho que el transcurso del tiempo durante el cual el órgano judicial estudia y resuelve el asunto no debe ser alcanzado por caducidad o prescripción alguna, toda vez que tal extremo conduciría al sobreseimiento sistemático de todos aquellos asuntos que, por su grado de dificultad o por razones de índole procesal, no alcanzaran a ser resueltos por el órgano jurisdiccional correspondiente durante el mismo año en el que haya sido emitido la norma general o el acto impugnado (...)

Por lo tanto, considero que la forma como la mayoría de los Señores Ministros resolvió la presente controversia constitucional no es eficaz

ya que, en lo sucesivo, bastaría con no resolver un asunto de similares características durante el ejercicio fiscal correspondiente y avocarse a él con posterioridad, para argumentar que como ya transcurrió dicho ejercicio, ahora habría que sobreseer por cesación de efectos, situación que a mi juicio, haría ineficaz a los juicios de controversias constitucionales.

Con la misma lógica apreciativa, el Ministro Góngora Pimentel adhirió otro voto particular a la controversia 11/2000, en el cual desarrolla y amplía las reflexiones del precedente, acerca de la necesaria reinterpretación del postulado restricto retroactivo del artículo 105 constitucional y 45 de la Ley Reglamentaria. El Ministro propuso diferenciar entre los efectos jurídicos y los efectos materiales producidos por las normas y los actos jurídicos, pues consideró que solamente los primeros están sujetos a la existencia de la norma en el universo legal, mientras que los segundos generan inconcusamente un perjuicio material que no se extingue con la simple desaparición de la causa, pues existe un detrimento real en el patrimonio de los sujetos interesados que subsistirá indefinidamente:

En relación con los efectos materiales que produjo el acto o la norma general, estos no pueden desaparecer con el dictado de una sentencia exclusivamente declarativa, porque ésta en nada modificaría el estado de las cosas o el patrimonio afectado del órgano de gobierno demandante; en realidad, se requiere también de una sentencia de condena, lo cual es congruente con lo establecido en la fracción V del propio artículo 41 (Ley Reglamentaria) en comento, que establece que los puntos resolutivos entre otros aspectos, deberán contener la absolución o condena.

Para adminicular su disertación, el Ministro se basó en la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria, la cual señala la facultad discrecional de los juzgadores para fijar a partir de qué momento iniciarán los efectos de la sentencia que decreten:

(...) En lo que hace a la fecha en que deben comenzar a tener efectos las sentencias en que se declare la invalidez de normas generales o

actos, la iniciativa propone que sea la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación la que la determine. Respecto de esta materia, se presenta una cuestión en extremo compleja que, por lo mismo, ha recibido muy diversas soluciones en el derecho comparado. En efecto, es necesario encontrar una solución que equilibre el cumplimiento de las sentencias y la seguridad y continuidad en la aplicación del Derecho. Por este motivo; en la iniciativa se propone que sea la propia Suprema Corte de Justicia la que determine la fecha en la cual los efectos de las sentencias deban comenzar a producirse, pues es ella la que por conocimiento directo y pormenorizado de los hechos propios llega a tener una mayor sensibilidad al respecto (...)

Agrega que el principio de anualidad no tiene que ser óbice para el estudio de fondo, pues si durante la vigencia de la norma, o el acto, se violentó el orden constitucional, sería congruente declarar su inconstitucionalidad para condenar la reparación del detrimento causado, ya que éste no se extinguirá jamás.

(...) Por lo demás, el hecho de que sea de carácter anual el Acuerdo que da a conocer a los gobiernos de las Entidades Federativas, la Distribución y Calendarización para la Ministración de los Recursos Correspondientes al Ramo 33 Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios, no era razón suficiente para considerar que al haber transcurrido el ejercicio fiscal correspondiente, se debiera concluir que cesó en sus efectos, pues ante todo, debe tomarse en cuenta si el acto o la norma impugnada, produjo o no efectos materiales, porque de ser así, aunque la declaración de invalidez no pueda tener efectos retroactivos, respecto de los efectos materiales que produjo, procede la absolución o la condena, de manera que aun transcurrido el ejercicio correspondiente, subsiste la materia de la controversia; de sostener lo contrario, se tendría que aceptar que ninguna norma general o acto que sea de vigencia periódica, puede ser susceptible de impugnación mediante la vía de controversia, al margen de los daños que pudo haber causado en el patrimonio de las

Entidades, pues bastaría que transcurriera su período de vigencia para considerar que operó la cesación de efectos.

Concorde con lo predicho, es importante resaltar también el voto de minoría que surgió a partir de la resolución de la controversia 7/2007⁷⁶. Éste representa un criterio de importancia capital, pues juzga el desempeño de la impartición de justicia en materia presupuestaria y manifiesta la situación de iniquidad que ha prevalecido. Los ministros disidentes afirmaron que la interpretación consuetudinaria del artículo 45 de la carta magna y la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria es errática, pues de ninguna parte se desprende la imposibilidad de fijar los efectos de la sentencia a partir del momento en que fue promovida la demanda:

Debe decirse que la práctica judicial demuestra que en las controversias constitucionales que se promueven contra normas generales de vigencia anual (por ejemplo una ley de ingresos de un municipio determinado), en muchos casos debe decretarse el sobreseimiento con motivo de que, al momento de resolverse el asunto, ya “cesaron los efectos de la ley impugnada.” No se desconoce que la tramitación de una controversia constitucional lleva tiempo y que, en ocasiones, puede ser tal tramitación la que no permita que el asunto se resuelva cuando la ley impugnada aún está vigente; sin embargo, tampoco puede pasarse por alto que esta circunstancia puede dar lugar a que las autoridades demandadas en una controversia constitucional propicien que se retarde la resolución de un asunto con el objeto de que transcurra el tiempo necesario para que cesen los efectos de la ley impugnada (...)

Supóngase que el municipio promueve controversia constitucional en el mes de febrero correspondiente al año de aplicación de dicha ley de ingresos. La tramitación de dicha controversia se llegara a prolongar (por diversas causas) hasta el mes de diciembre de manera que se estuviera en posibilidad de formular el proyecto de sentencia hasta el

⁷⁶ Voto pronunciado por los ministros Olga María Sánchez Cordero, Salvador Aguirre Anguiano y Mariano Azuela Güitrón en disenso por la sentencia definitiva de la controversia 7/2007.

mes de enero del año siguiente. Dado que se trataría de una ley de vigencia anual esta Suprema Corte de Justicia tendría que decretar el sobreseimiento al actualizarse la causa de improcedencia (...)

Además, agregan que es indispensable distinguir la diferencia entre la vigencia de los actos y las normas jurídicas, con los efectos que producen, ya que, si bien es cierto resulta imposible declarar la invalidez constitucional de aquellos, desde el presente hacia el futuro porque no existen más, si es factible declararlos históricamente, y, en consecuencia, condenar a resarcir los efectos materiales que se perpetraron durante todo el tiempo en que gozaron aplicación, pues resulta inconcuso que los daños económicos perpetrados subsistirán indefinidamente, a pesar de la extinción de la causa que los originó.

No sería contraria a la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia que antes se citó. En efecto, conforme a dicho precepto las controversias constitucionales son improcedentes cuando “hayan cesado los efectos de la norma general”. Nótese como dicho precepto se refiere claramente a “los efectos” de la norma y no a la “norma en sí misma considerada”. Esto podría sustentar el siguiente planteamiento: cuando los efectos de una norma siguen vigentes (no obstante que la norma ya feneció jurídicamente pues ya concluyó su vigencia), no se actualiza la citada causa de improcedencia. Así, por ejemplo, cuando un municipio haya sido privado de recursos que legítimamente le correspondían con motivo de una ley de ingresos, es claro que los efectos de tal privación continúan vigentes aun en el caso de que dicha ley ya no se encuentre en vigor, pues aquélla supone que el municipio no pudo llevar a cabo todas las acciones de gobierno que tenía previstas con el objeto de beneficiar a la población. En un caso así, dado que los efectos de la ley (no la ley en sí misma considerada) no han cesado, es claro que este Alto Tribunal puede declarar la invalidez de la norma impugnada y constreñir a las autoridades demandadas a que, con cargo en el nuevo presupuesto, devuelvan al municipio actor el dinero que en derecho le corresponde.

4.3.2 JURISPRUDENCIA

Los principios jurídicos esgrimidos en las controversias constitucionales presupuestarias, son producto del desarrollo de la experiencia continua de la SCJN en dichos casos; por esta razón, la Jurisprudencia representa la concreción directa de la práctica y la hermenéutica de las normas jurídicas aplicables.

A continuación, se presentarán los criterios jurisprudenciales históricamente basilares de las tendencias resolutivas:

a) Controversia constitucional. Sentencias declarativas de invalidez de disposiciones generales. Sólo pueden tener efectos retroactivos en materia penal.⁷⁷

Esta jurisprudencia realiza una interpretación literal del penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución, ya que considera que cuando éste señala que *“la declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II (...) no tendrá efectos retroactivos”* tiene que administrarse con el primer párrafo del artículo 45 de la Ley reglamentaria que dice: *“Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación”* concluyendo que en todo caso los efectos del fallo comenzarán a partir de la emisión de la sentencia y hasta la fecha futura que sea pertinente.

b) Controversias constitucionales. No procede el otorgamiento de la suspensión en contra de actos consumados.⁷⁸

Como el título señala, es improcedente la suspensión de los perjuicios que se perpetraron con anterioridad a la solicitud de esta, debido a que se considera que ni siquiera la sentencia tiene el potencial de resarcir los actos consumados. Lo anterior, con fundamento en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional y 45 de la Ley Reglamentaria.

⁷⁷ Tesis P./J. 74/1997. Pleno. Novena Época. IUS: 197686.

⁷⁸ Tesis: 2ª.LXVII/2000. Segunda Sala, Novena Época. IUS: 191523.

c) Cesación de efectos en materias de amparo y de controversia constitucional. Sus diferencias.⁷⁹

El argumento de esta jurisprudencia resalta que la diferencia substancial entre ambos medios de control constitucional consiste en que en el primero, la cesación de los efectos tiene que ser absoluta, es decir, como si se hubiese concedido el amparo, y además que la situación del quejoso tiene que conservar las características anteriores a la expedición de la norma, o del acto; mientras que en el segundo, basta que se dejen de producir los efectos, debido a que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, a excepción de la materia penal.

d) Recursos federales a los municipios. Conforme al principio de integridad de sus recursos económicos, la entrega extemporánea genera intereses.⁸⁰

Con base en la reforma de 1999, se consolidó la autonomía del Municipio como nivel gubernativo con un régimen constitucional exclusivo. Así, la fracción IV del artículo 115 de la Constitución establece el concepto de hacienda municipal, consolidando su autonomía desde los conceptos que la integran. Así, una vez que la Federación y los Estados han acordado la transferencia de recursos a los municipios, la entrega extemporánea genera intereses.

e) Controversia constitucional. La sentencia de invalidez excepcionalmente puede surtir efectos a partir de la fecha de presentación de la demanda.⁸¹

Esta jurisprudencia indica que en el supuesto de otorgarse la suspensión del acto reclamado en la controversia constitucional, los efectos de la sentencia podrán fijarse desde el momento en que se presentó la demanda, o bien a

⁷⁹ Tesis P./J. 54/2001. Pleno. Novena Época. IUS: 190021.

⁸⁰ Tesis P./J. 46/2004. Pleno. Novena Época. IUS: 181288.

⁸¹ Tesis P./J. 71/2006. Novena Época. Pleno. IUS: 175116.

partir de que se concedió. Esto es así porque la situación material y jurídica del promovente guardará el estado que tenía hasta antes de la emisión del acto, o la norma que considera inconstitucional. De esta forma, no se transgrede el principio contenido en el artículo 105 y 45 de la Constitución y de la Ley Reglamentaria, respectivamente, que fija la no retroactividad de las consecuencias de la sentencia.

Las Jurisprudencias supra mencionadas se utilizaron como fundamentación clave de las sentencias de las controversias en materia presupuestaria. Como puede apreciarse y como se mencionó en este capítulo, no se trató de una tendencia cronológicamente congruente. En el siguiente capítulo, se relacionarán las directrices judiciales descubiertas.

***“Estos son los mandamientos del Derecho: Vivir honestamente,
no ofender a los demás y dar a cada uno lo suyo”***

Ulpiano (170-280 d.C.)

Jurisconsulto Romano

CAPÍTULO 5: RESULTADOS Y PROPUESTAS DE LA INVESTIGACIÓN

5.1 EVALUACIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Se discutirán a continuación los datos revelados en el capítulo anterior. El primer detalle destacado es la proporción de presentación de controversias constitucionales que, indudablemente, es superior en los Municipios en relación con los otros niveles gubernamentales. La mayoría numérica se explica a partir de las reformas constitucionales de 1993 y 1994 que ampliaron el catálogo del artículo 105 constitucional.

Se prevé también que sean precisamente el Municipio y el Distrito Federal los que demanden a los niveles facultados constitucional y legalmente para emitir determinaciones presupuestarias que afecten su patrimonio, ya que en el caso de incumplimiento de las metas presupuestarias fijadas, no sería necesaria una controversia constitucional, pues existen normas e instituciones gubernamentales sancionadoras; por ejemplo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Auditoría Superior de la Federación, respectivamente⁸².

Por otra parte, al estudiar el contexto presupuestario de impugnación, se observó que el grueso de éste se relacionó nuevamente con los recursos que la federación transfiere a las Entidades Federativas y Municipios, así como los presupuestos estatales. Lo anterior encuentra explicación y relación con los entes promoventes, ya que, como quedó apuntado, aquellos que requieren aprobación de recursos y están sujetos a la fiscalización de estos (como el caso de los Municipios) son los más afectados.

Ahora, una situación fundamental fue el plazo que requirió la SCJN para la resolución de las controversias presupuestarias, así como la desproporción numérica existente

⁸² La citada Ley establece en su artículo primero:

La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución (...) en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Además, los capítulos I y III del Título IV, Título VI y título VII de esta Ley, establecen las características de los convenios celebrados entre la Federación y las Entidades Federativas, así como las reglas de aplicación y transparencia, evaluación de la gestión y sanciones por la erogación deficiente de los recursos federales transferidos.

entre las resueltas fuera del ejercicio fiscal en que se presentaron y aquellas resueltas dentro del mismo. La investigación determinó que de las 180 controversias que conforman el universo total de la muestra, 115 se resolvieron en ejercicio fiscal ulterior y otras 62 en el mismo en que se promovieron.

Concorde con el párrafo precedente, habría que cuestionar ¿por qué existe una diferencia tan amplia entre las dos tendencias mencionadas? Para responder esta interrogante se resalta que diversas leyes fijan una prolija competencia de carácter jurisdiccional y administrativa tanto al Tribunal Pleno como a las respectivas Salas de la Suprema Corte⁸³ esto haría suponer que a mayor carga de trabajo, menor calidad de los procedimientos y exigua eficacia en las sentencias definitivas, como lo afirma el jurista Héctor Fix Fierro (2006):

“Vista desde una perspectiva interna, la supuesta crisis en la administración de justicia ha sido condensada en una breve fórmula de cuatro palabras: “explosión de los litigios”. La explosión de los litigios es aparentemente la explicación más abreviada de los principales problemas que enfrentan los tribunales en numerosos países. “Explosión de los litigios” significa, comúnmente, un incremento dramático y desproporcionado en las cargas de trabajo que afecta la capacidad de los tribunales para manejarlas eficientemente. (p. 13).

Otra perspectiva interesante en este entorno, es la manifestada por Gerardo Laveaga (2012) en su novela *Justicia*, pues a través de los personajes Emilia Miaja y el Ministro Carlos Ávila expone:

¿Cómo podría conseguirse, mediante cambios graduales, convertir a la Suprema Corte en un auténtico Tribunal Constitucional? ¿Por qué, de los cinco mil casos que estudiaba al año, cuatro mil quinientos consistían en amparos? Ávila admitió cuánto lo agobiaba examinar

⁸³Estas son la Constitución, LOPJF y el RISCJN así como los diversos acuerdos generales emitidos por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte. El artículo 10 de la LOPJF confiere al Pleno, por ejemplo, la obligación de conocer una amplia gama de situaciones jurídicas, entre las cuales destacan: Recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional, recursos de revisión contra sentencias en amparo directo, excusas e impedimentos de los ministros, denuncias de contradicción de tesis, conflictos de trabajo suscitados entre sus propios servidores, entre otras.

aquellos expedientes que llegaban a su escritorio para ser revisados en tercera instancia. (p. 166).

La explosión de los litigios que refiere Fix Fierro no puede considerarse una justificación, pues resulta insoslayable que la SCJN sea una dependencia integrante de los Poderes de la Federación y tenga la facultad de diseñar el proyecto de presupuesto de egresos que aplicará a cada anualidad, de acuerdo con sus necesidades operativas y ponderando el personal necesario para cumplir cabalmente las exigencias que la sociedad mexicana le impone⁸⁴. Existen además disposiciones constitucionales y legales que fijan la facultad de la Suprema Corte para aplazar la resolución de asuntos de menor importancia en prelación necesaria de otros con interés y trascendencia mayor para el país⁸⁵.

Como conclusión de los párrafos previos, se estima que la SCJN no consideró relevantes las controversias constitucionales en materia presupuestaria, salvo en contadas ocasiones, como ocurrió en la resolución de la controversia 109/2004 ya mencionada, provocando un notable detrimento patrimonial en diversas Haciendas que dilató proyectos gubernamentales de desarrollo social.

Se abordará a continuación otro aspecto del análisis: la realidad de las tendencias resolutorias. Conviene dividirlas siguiendo el criterio cronológico del procedimiento observado en el capítulo 4 para facilitar la disertación. Así, de las 62 controversias resueltas en tiempo se tiene que 9 benefician completamente las pretensiones del promovente, 8 benefician parcialmente a ambas partes, mientras que las 44 restantes benefician completa y únicamente los intereses del demandado.

En relación con esta propensión resolutoria de las controversias, no existe objeción alguna, pues se considera que la SCJN se encontró en aptitud de juzgar cada asunto de manera oportuna. En este orden de ideas, si las controversias fueron sobreseídas

⁸⁴ Facultad prevista en el último párrafo del artículo 100 de la Constitución, así como la fracción XVI de la LOPJF.

⁸⁵ El párrafo noveno del artículo 94 de la Constitución faculta al Presidente de la República, o los presidentes de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión para solicitar la resolución prioritaria de las Controversias Constitucionales de trascendencia nacional a la SCJN; además, el artículo 9 BIS de la Ley Reglamentaria profundiza este aspecto y agrega en la fracción IV que el Pleno de la Suprema Corte también podrá determinar cuáles asuntos merecen tratamiento acelerado, sin obviar que en la fracción II enfatiza que tendrán el carácter de urgente las controversias en materia de competencia económica.

por alguna causal de improcedencia dentro del tiempo en que tuvo vigencia la polémica presupuestaria, no se trata de una conducta imputable a la SCJN, sino a los promoventes que no observaron las formalidades requeridas por la Ley; si las controversias se declararon infundadas, no se trata necesariamente de una falta perpetrada por el Máximo Tribunal, sino de las deficiencias cometidas por los actores; Si las controversias fueron parcialmente procedentes o completamente procedentes, se presupone que la Suprema Corte actuó apegada al marco legal con imparcialidad.

No pasa desapercibido que el Derecho es una disciplina social sujeta a la exégesis de los jueces, y que si éstos no fuesen probos, las normas podrían interpretarse de modo parcial. Por esta razón, se hace hincapié que de las controversias atendidas en tiempo oportuno, se consideran, pero no se juzgan los argumentos jurídicos esgrimidos por los ministros ponentes en sí, porque el análisis de esta investigación se centra primordialmente en las controversias no resueltas en tiempo oportuno.

Ahora, de las 115 controversias resueltas en ejercicio fiscal ulterior, se obtuvo lo siguiente: en 100 ocasiones resultaron completamente favorables para el demandado, en otras 10 existió beneficio parcial a entrambos, mientras que únicamente 2 veces se estuvo a favor del actor.

La razón de que 100 controversias se inclinaran a las pretensiones de las partes demandadas correspondió, como se vio en el capítulo anterior, principalmente a la interpretación sistemática y rigorista de los preceptos constitucionales y de la Ley Reglamentaria que prohíben, aparentemente, la retroactividad de las sentencias que emita por la SCJN, en relación con la multicitada fracción V del artículo 19. Esto a pesar de que algunos ministros emitieron votos particulares y de minoría contra las sentencias definitivas⁸⁶.

⁸⁶ Si bien es cierto en muchos de los casos comentados no se sobreyó precisamente con base en la fracción V mencionada, si lo es que las resoluciones decretadas fuera de tiempo, salvo excepciones, fueron sobreyadas por causales de improcedencia y sobreyamiento diversas. El lector interesado en profundizar dicho aspecto encontrará un análisis pormenorizado de las causales de improcedencia y sobreyamiento esgrimidas en todos los juicios estudiados (Véase en el anexo digital el archivo de Microsoft Excel “Controversias Base de la Tesis” en la viñeta “tipo de resolución”).

Por último, resultó insólito que en las 12 controversias restantes se ponderaran las pretensiones actorales, a pesar de la extemporaneidad transcurrida para concluir las. En esta línea, se descubrió que la innovadora disposición se generó por la interpretación poco literal de las normas jurídicas anti retroactivas, es decir, con base en la esencia de la norma y no en la literalidad del texto, lo que propició resultados favorables para los promoventes. Lamentablemente, esta propensión progresista se manifestó en la minoría de los casos, no obstante haberse podido aplicar en la mayoría de éstos, pues contaban con similares características (v. nota a pie 71).

5.2 PROPUESTAS JURÍDICAS PARA OPTIMIZAR EL PROCEDIMIENTO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA PRESUPUESTARIA

Por todo lo hasta ahora expuesto, se ofrecerá un conjunto de propuestas para optimizar el desempeño de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su rol de máximo tribunal constitucional de la República Mexicana. Es de suma trascendencia expresar que esta investigación no abordó todos los aspectos existentes que componen la función jurisdiccional y que, en este tenor, existen una infinidad de posibilidades que varían de complejidad según los mecanismos constitucionales e institucionales que se tengan que emplear; no obstante, se mencionarán algunos con la finalidad de reflexionar sobre su factibilidad y conveniencia. Se exponen de acuerdo con su nivel de complejidad, de mayor a menor:

- a) El Congreso de la Unión podría gestionar una modificación de la Constitución, de la LOPJF, así como de las leyes conducentes, que pondere la creación de una tercera Sala de la SCJN especializada en la resolución de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan, con el objeto de priorizar y optimizar su tratamiento.
- b) El Congreso de la Unión debería iniciar una reforma de la Constitución y de la Ley Reglamentaria que establezca de manera precisa y contundente cuáles son los casos en que la SCJN tendría que intervenir de manera prioritaria, incluyendo la materia presupuestaria como uno de éstos.

c) Al Congreso de la Unión convendría promover una modificación a los artículos correspondientes de la Constitución y de la Ley Reglamentaria que sustituya la limitante de retroactividad de los efectos de las sentencias, por la posibilidad de fijarlos a partir de la presentación de la demanda, de esta manera, las condenas presupuestarias se sujetarán a los presupuestos de egresos posteriores.

d) Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería conveniente modificar los artículos de su Reglamento Interior para reasignar la competencia del Pleno y de las Salas que la componen. Así estaría en condiciones de optimizar la resolución de las controversias constitucionales en materia presupuestaria.⁸⁷

e) La Suprema Corte de Justicia de la Nación podría otorgar oficiosamente la suspensión de los actos reclamados en materia presupuestaria hasta que se resolviera el fondo del asunto. De esta forma, de ser procedente la acción, se habrán salvaguardado los intereses de los promoventes; En caso contrario, de ser improcedente, se ordenaría la restitución de los mismos.

⁸⁷ El Pleno de la SCJN emite acuerdos generales en virtud de los cuales fija modalidades competenciales entre él y las Salas, así como el aplazamiento en la resolución de amparos en revisión. Un ejemplo es el Acuerdo General 5/2001, de 21 de junio de 2001, que fijó los asuntos que conservará el Pleno para su conocimiento y cuáles remitirá a las dos Salas, así como las condiciones de procedencia.

“Tu deber es luchar por el Derecho, pero el día que encuentres en conflicto el derecho con la justicia, lucha por la justicia.”

Eduardo J. Couture (1904-1956)

Jurisconsulto y catedrático

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Durante el desarrollo de los primeros capítulos, se trataron dos temas de importancia capital: se enfatizó que la materia presupuestaria resulta fundamental para la sociedad mexicana en todos los aspectos y que sin ésta sería imposible su progreso. Se disertó sobre la indubitable trascendencia de la controversia constitucional como la garantía constitucional existente para que el Estado de Derecho sea observado en todo momento por los órganos gubernativos conformantes de la maquinaria del Estado. Es así que la controversia constitucional en materia presupuestaria deviene esencial para salvaguardar el equilibrio económico, político y social de México.

SEGUNDA.- Para la elaboración de esta investigación se revisaron directamente en la Red Jurídica de la Suprema Corte de la Nación todas las sentencias emitidas en las controversias constitucionales en materia presupuestaria, del año 1995 al año 2010. Dichos resultados se encuentran en el apéndice, se anexa en un CD. En éste se encontrará una base de datos que recaba toda la información obtenida. Además, se agregan las sentencias y los votos particulares emitidos por la SCJN.

TERCERA.- se considera que la aportación fundamental de la presente investigación reside en los capítulos 4 y 5, ya que en éstos se demostró que la eficacia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la administración de este tipo de procedimiento es ampliamente discutible durante el periodo de estudio. De esta manera, se obtienen las siguientes conclusiones:

- 1-La duración del procedimiento de controversia constitucional en materia presupuestaria excedió la vigencia de los presupuestos y las condiciones económicas creadas para cada ejercicio fiscal en el 64% de los casos;
- 2- En el otro 34%, el mencionado procedimiento se ajustó óptimamente al tiempo de vigencia de los contextos presupuestarios impugnados;
- 3-La interpretación de las normas jurídicas aplicadas mayoritariamente en la resolución de los casos aludidos en la conclusión 1, propició una evidente

desventaja para los promoventes, ya que en se descartó la aplicación de los efectos de la sentencia a partir de la promoción de la demanda;

4- Surgió tardíamente una evolución en la exégesis de los preceptos legales de la Constitución y de la Ley Reglamentaria que optimizara la resolución eficaz de las controversias presupuestarias;

5-La experiencia adquirida por la Suprema Corte permitió la formación de Jurisprudencia que superara criterios arcaicos. Los votos particulares emitidos por los ministros evidenciaron la situación de iniquidad imperante;

6-Los ministros sobreseyeron, sin embargo, una cantidad considerable de controversias presupuestarias con características similares, a pesar de la existencia de precedentes resolutivos, votos particulares y jurisprudencias aplicables para resolver en otro sentido;

7-La afectación económica perpetrada a la Hacienda de los estados, de los municipios y del Distrito Federal, afectó el desarrollo de distintos proyectos de inversión y aplicación de recursos a programas sociales;

8- La confrontación de los votos particulares y los criterios jurisprudenciales existentes, con los resultados obtenidos, demuestran que la SCJN optó por emitir resoluciones atentas a intereses políticos, en vez de priorizar aquellos correspondientes con la Constitución y las leyes derivadas de ésta.

CUARTA.- Como propuestas específicas derivadas de la investigación, se consideran las siguientes:

a) Se propone la creación de una tercera Sala de la SCJN especializada en la resolución de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan, con el objeto de priorizar y optimizar su tratamiento.

b) Se sugiere establecer de manera precisa y contundente cuáles son los casos en que la SCJN tendría que intervenir de manera prioritaria, incluyendo la materia presupuestaria como uno de estos.

c) Se plantea sustituir la limitante de retroactividad de los efectos de las sentencias, por la posibilidad de fijarlos a partir de la presentación de la demanda, con la posibilidad de fijar las condenas presupuestarias a los presupuestos de egresos posteriores.

d) Se aconseja reasignar la competencia del Pleno de la SCJN y de las Salas que la componen, para estar en condiciones de optimizar la resolución de las controversias constitucionales en materia presupuestaria.

e) Se recomienda otorgar oficiosamente la suspensión de los actos reclamados en materia presupuestaria hasta que se resuelva el fondo del asunto. Así, de ser procedente la acción, se habrán salvaguardado los intereses de los promoventes; en caso contrario, de ser improcedente, se ordenaría la restitución de los mismos.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRÁFICAS

COSSÍO Díaz, José Ramón. (2008). *La Controversia constitucional*. 1ª ed., México: Porrúa.

FIX Fierro, Héctor. (2006). *Tribunales, Justicia y Eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función jurisdiccional*. 1ª ed. en español, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

FIX Zamudio, Héctor. (2011). *Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, 2ª ed., México. Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, Núm. 26: Porrúa.

GONZÁLEZ García, Eusebio. (1973). *Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, Evolución Histórica y Naturaleza Jurídica*. 1ª ed., Madrid, España: Editorial de Derecho Financiero.

HERNÁNDEZ Sampieri, Roberto. (2010). *Metodología de la Investigación*. 5ª ed., México: McGraw-Hill

LAVEAGA, Gerardo. (2012). *Justicia*. 1ª ed., México: Alfaguara.

ORTEGA González, Jorge. (2013). *Derecho Presupuestario Mexicano*, 1ª ed., México: Porrúa y Universidad Iberoamericana Ciudad de México.

PRIEGO Álvarez, Freddy. (2004). *Introducción al Derecho Presupuestario. Naturaleza y Efectos Jurídicos. Estudio en España y en México*. 1ª ed., México: Porrúa.

SÁNCHEZ Pérez, Teresa Leonor. *et.al.* (2002). *Guía Metodológica para la Elaboración de un Protocolo de Investigación*. México, D.F.: Prado.

SCHETTINO, Macario. (2009). *Cien Años de Confusión. México en el Siglo XX*. 1ª ed., 4ª reimpresión, México: Taurus.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (SEGOB). (2008). *Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. 3ª ed., México: Secretaría de Gobernación Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con la Colaboración del Diario Oficial de la Federación.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN [SCJN] (2011). *Las Controversias y las Acciones de Inconstitucionalidad. Análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. 1ª ed. 2ª reimpresión., México: Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Edit. Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TENA Ramírez, Felipe. (1998). *Leyes Fundamentales de México 1808-1998*, 21ª ed., México: Porrúa.

DICCIONARIOS

ESPASA-CALPE. (1979). *Diccionario Enciclopédico Espasa*, 1ª ed., Tomo 7, Madrid, España: Espasa Calpe.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE). (2001). *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed. Madrid, España: Espasa Calpe.

PLANETA. (1991). *Diccionario Planeta de la Lengua Española Usual*. 5ª ed. Barcelona, España: Planeta.

LAROUSSE. (2008). *El Larousse de Bolsillo 2008 Edición Actualizada Lengua y Cultura*. 3ª ed. México: Ediciones Larousse.

LAROUSSE. (1995). *Pequeño Larousse Ilustrado*. México: Ediciones Larousse.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. (2000). *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México.

ELECTRÓNICAS.

Aldrete Vargas., Adolfo. *El Control Constitucional en México*.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/1/ens/ens14.pdf>

Diccionario Web. *El Mundo*. www.elmundo.es/diccionarios/

RAE. *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª ed. (Versión de consulta electrónica gratuita: www.rae.es)

Patrón Sánchez, Fernando. *Recursos Federales Transferidos a Municipios*.

<http://www.scribd.com/doc/228599547/4-Recursos-Federales-Transferidos-a-Municipios-CIDE#scribd>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Red Jurídica Nacional*. <http://sij02/redjurn/> (Sólo disponible con autorización de la dependencia).

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Portal de Estadística Judicial @Lex*. <http://www2.scjn.gob.mx/alex/>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. [IUS] (2013). *IUS 2013 Jurisprudencias y Tesis Aisladas junio 1917-junio 2013*. México, D.F.

Tron, Jean Claude y Ojeda Maldonado, Fernando. *Son las Personas Jurídicas Titulares de Derechos Humanos*.

http://jeanclaude.tronp.com/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=381

Wikipedia. La Enciclopedia Libre: www.wikipedia.org

LEGALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la federación.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación