



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

"2021: Año de la Independencia".

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

**Consejería Adjunta de Control
Constitucional y de lo Contencioso.**

Asunto: Se interpone recurso de reclamación en contra del auto dictado en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional **211/2020**, promovida por el **Instituto Nacional Electoral**.

Oficio No. 1.0050/2021.

Ciudad de México, a 07 de enero de 2021.

**SEÑOR MINISTRO
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA,
PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.
Presente.**

LICENCIADO JULIO SCHERER IBARRA, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Ejecutivo Federal, en términos del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2001, personalidad que acredito con copia certificada de mi nombramiento, misma que se acompaña al presente escrito, con el debido respeto, ante Usted expongo:

En primer término, con fundamento en el artículo 11, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Ley Reglamentaria), acredito como delegados del Poder Ejecutivo Federal a los servidores públicos: Raúl Mauricio Segovia Barrios, Maribel Ruiz Manjarrez, Mario Iván Verguer Cazadero, Grethell López García, Luis Alejandro Cortés Parra, Juan Carlos Sudías Castellanos, Brenda Berenice Alba Morales, Miguel Ángel Martínez Ocampo, Juan Antonio Angeles Grande, William Alburo Hernández, Odilón Bautista Santiago, Cinthia Galindo Hernández, Joel Alberto Téllez Hernández, Rodolfo Mizrain Martínez Cruz, Nancy Nayeli Sánchez Páramo, Lorena Gabriela Rueda Zavalza, Stephany Alexa Álvarez Garnica, Ana Gabriela Acosta Cárdenas y Alejandra Viviana Pérez García.

Con fundamento en los artículos 51, fracción IV¹, 52² y 53³ de la Ley Reglamentaria, en legal tiempo y forma **VENGO A INTERPONER RECURSO DE RECLAMACIÓN**, en contra del acuerdo de fecha 17 de diciembre de 2020, notificado a esta Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal el 28 siguiente, dictado por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Alberto Pérez Dayán, integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo periodo de dos mil veinte, en la controversia constitucional que se indica al rubro.

I. SOLICITUD DE ACCESO AL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO.

Asimismo, conforme a lo dispuesto en los artículos 11, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria y 11, 12, 13, 15 y 17 del Acuerdo General 8/2020, de 21 de mayo de 2020, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como el uso del Sistema Electrónico de ese Alto Tribunal para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos, solicito que se habilite el acceso al expediente electrónico del presente recurso de reclamación, para efectos de consulta, recepción de notificaciones electrónicas, ingreso de promociones y demás actuaciones procesales previstas en la Ley Reglamentaria, a los siguientes servidores públicos:

	Nombre	Clave Única de Registro de Población
1.	Raúl Mauricio Segovia Barrios	
2.	Maribel Ruiz Manjarrez	

¹ "Artículo 51. El recurso de reclamación procederá en los siguientes casos:
(...).

IV. Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión;
(...)."

² "Artículo 52. El recurso de reclamación deberá interponerse en un plazo de cinco días y en él deberán expresarse agravios y acompañarse pruebas."

³ "Artículo 53. El recurso de reclamación se promoverá ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido este último plazo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará los autos a un ministro distinto del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución que deba someterse al Tribunal Pleno."



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

3.	Mario Iván Verguer Cazadero	
4.	Grethell López García	
5.	Luis Alejandro Cortés Parra	
6.	Juan Carlos Sudías Castellanos	
7.	Brenda Berenice Alba Morales	
8.	Miguel Ángel Martínez Ocampo	
9.	William Alburo Hernández	
10.	Juan Antonio Ángeles Grande	
11.	Odilón Bautista Santiago	
12.	Lorena Gabriela Rueda Zavalza	
13.	Nancy Nayeli Sánchez Páramo	
14.	Stephany Alexa Álvarez Gamica	

En congruencia con lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 17 y 18 del Acuerdo General de referencia, se solicita que las subsecuentes notificaciones que se deriven del presente recurso de reclamación sean realizadas de forma electrónica.

Asimismo, conforme a los artículos 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se señala que la Clave Única de Registro de Población de cada una de las personas que aquí se mencionan, mismas que se acompañan al presente, es de carácter confidencial.

II. ANTECEDENTES.

A. El 30 de noviembre de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021.

B. Con motivo de la publicación referida en el punto anterior, el 16 de diciembre del 2020, el Instituto Nacional Electoral promovió controversia constitucional, en la que impugna lo siguiente:

"El Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2021, expedido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, promulgado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 27 de noviembre de 2020, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 siguiente, así como su refrendo y promulgación, específicamente por lo que hace a:

a) El ANEXO 1. GASTO NETO TOTAL (pesos), en lo relativo al gasto neto total del Ramo 22 Instituto Nacional Electoral, por el monto que fija para el Instituto Nacional Electoral por \$26,819,801,594 (veintiséis mil ochocientos diecinueve millones ochocientos un mil quinientos noventa y cuatro pesos 00/100 M.N.).

b) El ANEXO 23.1.2. REMUNERACIÓN ORDINARIA TOTAL LÍQUIDA MENSUAL NETA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (pesos) y ANEXO 23.1.3. REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE PERCEPCIONES ORDINARIAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (pesos).

c) El ANEXO 32, ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS (pesos), en lo relativo a la reducción que consigna para el Ramo 22 Instituto Nacional Electoral, por un monto de \$870,000,000 (ochocientos setenta millones de pesos 00/100 M.N.);

d) El ANEXO 23.8 INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL y sus correlativos; ANEXO 23.8.1.A. LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (NETOS MENSUALES) (pesos) Y ANEXO 23.8.1.B. LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (NETOS MENSUALES) (pesos); ANEXO 23.8.3.A. REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LA MÁXIMA REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, ANEXO 23.8.3.B. REMUNERACION TOTAL MENSUAL DEL CONSEJERO PRESIDENTE 2021; ANEXO 23.8.3.C. REMUNERCIÓN TOTAL ANUAL DE LA MÁXIMA REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (pesos) y ANEXO 23.8.3.D. REMUNERACIÓN TOTAL MENSUAL DEL SECRETARIO EJECUTIVO 2021.

e. Artículo Transitorio Vigésimo Primero en el cual se dispone lo siguiente: Vigésimo Primero. (...)."

C. Mediante proveído de 17 de diciembre de 2020, dictado en el incidente de la citada controversia constitucional, los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Alberto Pérez Dayán, integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al segundo periodo de dos mil veinte, (en adelante "los Ministros") determinaron conceder la medida cautelar conforme a las siguientes consideraciones:

"(...)

Por otra parte, la Primera Sala al resolver el recurso de reclamación 25/2020-CA, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 10/2020, declaró parcialmente fundado dicho medio de impugnación,



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

modificando el acuerdo de cuatro de febrero de dos mil veinte y concediendo la medida cautelar; ello, para los siguientes efectos:

a) Para el efecto de que lo dispuesto en los Anexos 23.1.2. y 23.1.3., 23.8.1.A., 23.8.1.B., 23.8.2. 23.8.3.A. y 23.8.3.B, así como el artículo vigésimo segundo transitorio, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, no se utilice como parámetro para la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos del Instituto Nacional Electoral, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia constitucional;

b) Para que las remuneraciones se fijen conforme a lo establecido en los artículos 75, párrafo primero y 127 de la Constitución Federal, aplicando las remuneraciones aprobadas para los servidores públicos de la Comisión en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018;

c) Por lo anterior, debe entenderse subsistente la facultad del órgano de dirección o de la instancia correspondiente del Instituto, es decir, para que vuelva a resolver sobre la fijación de las referidas remuneraciones; en otras palabras, para que se respeten las cantidades señaladas en el Presupuesto de Egresos del Ejercicio Fiscal 2018, sin considerar el tope establecido por la Cámara de Diputados;

d) Que debe entenderse aplicable el límite del gasto programable calculado en favor del Instituto Nacional Electoral en el Anexo 1, relativo al Ramo 22, así como aquellos gastos de programas específicos precisados en el referido decreto; por tanto, el órgano de gobierno, el órgano de dirección o la instancia correspondiente del Instituto debe proceder a reconducir aquellos montos de los que pueda disponer, por virtud de su facultad ejercicio autónomo presupuestal, cuidando no afectar obligaciones adquiridas, ni derechos adquiridos, ni el desempeño de sus funciones como órgano constitucional autónomo; y,

e) Se entiende incluida en la suspensión la aplicación de cualquier norma de responsabilidad penal o administrativa para sancionar las conductas materia de la decisión.

En ese tenor, con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable, procede conceder la suspensión solicitada por el Instituto Nacional Electoral respecto de lo impugnado del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2021, en los mismos términos de lo fallado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el referido recurso de, reclamación 25/2020-CA; esto es, para el efecto de que lo dispuesto en los Anexos 23.1.2., 23.1.3., 23.8.1.A., 23.8.1.B., 23.8.2., 23.8.3.A., 23.8.3.B., 23.8.3.C. y 23.8.3.D., así como del artículo vigésimo primero transitorio, del Presupuesto reclamado, no se utilice como parámetro para la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos del Instituto, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia constitucional.

Lo que tiene como consecuencia que las remuneraciones respectivas se fijen conforme a lo establecido en los artículos 75, párrafo primero, y 127 de la Constitución Federal y subsistan las cantidades fijadas como remuneraciones de los referidos servidores públicos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, bajo las consideraciones del precedente antes citado. Por lo que debe entenderse subsistente la facultad del órgano de dirección o la instancia correspondiente

del Instituto Nacional Electoral para que, en cumplimiento de la suspensión decretada en este auto, resuelva de nuevo sobre la fijación de las indicadas remuneraciones, respetando las cantidades fijadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, sin considerar el tope establecido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Al darse cumplimiento a la presente suspensión, se entiende aplicable el límite del gasto programable establecido en favor del Instituto Nacional Electoral en el Anexo 1, relativo al Ramo A 'Autónomos' del ramo 22, así como aquellos gastos de programas específicos precisados en el Decreto reclamado; por tanto, el órgano de dirección o la instancia correspondiente del Instituto debe reconducir aquellos montos de los que pueda disponer (con fundamento en su facultad de ejercicio autónomo de su presupuesto) para dar cumplimiento a lo determinado en la presente medida cautelar, cuidando no afectar obligaciones adquiridas, ni derechos adquiridos, ni el desempeño de sus funciones como órgano constitucional autónomo.

Asimismo, debe entenderse incluida en la suspensión la aplicación de cualquier norma de responsabilidad penal o administrativa para sancionar las conductas que son materia de la presente medida cautelar.

Cabe agregar que no ha lugar a extender la medida cautelar a ejercicios fiscales subsecuentes, en virtud de que se estaría prejuzgando la constitucionalidad de actos futuros.

De igual forma se subraya que la suspensión que ahora se otorga seguirá surtiendo sus efectos plenamente, hasta en tanto se resuelva la controversia constitucional.

Con el otorgamiento de la suspensión en los términos precisados no se afectan la seguridad y economía nacionales ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, puesto que únicamente se pretende preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora y evitar se le cause un daño irreparable, sumado a que no se causa un daño mayor a la sociedad en relación a los beneficios que pudiera obtener el solicitante de la medida respetando los principios básicos que rigen la vida política, social o económica del país en beneficio de la colectividad.

En consecuencia, conforme a lo razonado previamente, atendiendo a las circunstancias particulares del caso y a la naturaleza del acto en contra del cual se solicita la suspensión, con fundamento en los artículos 14 a 18 de la Ley Reglamentaria, se:

ACUERDA

I. Se concede la suspensión solicitada por el Instituto Nacional Electoral, en los términos y para los efectos que se indican en este proveído.

II. La medida suspensiva concedida surtirá efectos de inmediato y sin necesidad de otorgar garantía alguna, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse derivado de algún hecho superveniente, conforme a lo previsto en el artículo 17 de la Ley Reglamentaria.

III. Dada la naturaleza e importancia de esta medida cautelar, con apoyo en el artículo 2828 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del 1º de la citada Ley, se habilitan los días y horas que se requieran para llevar a cabo las notificaciones de este acuerdo,

IV. Finalmente, agréguese al expediente para que surta efectos legales la impresión de la evidencia criptográfica de este auto, de conformidad con el Punto Quinto, del referido Acuerdo General 14/2020.



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

(...)."

III. AGRAVIOS.

Previo a la exposición de los agravios, se estima conveniente señalar que esta Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es respetuosa de las determinaciones y precedentes emitidos por ese Alto Tribunal, específicamente, lo determinado en el recurso de reclamación 25/2020-CA, en el cual se sustenta la concesión de la suspensión que ahora nos atañe. Sin embargo, se considera que, dada la vigencia anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la actualización de argumentos jurídicos sólidos que permiten concluir que, en la especie, no resulta procedente otorgar la suspensión, se insiste en los agravios expuestos en el citado precedente, a fin de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación los valore y analice, bajo una nueva reflexión; en los términos siguientes:

PRIMERO. EL ACUERDO DE 17 DE DICIEMBRE DE 2020, POR EL CUAL SE CONCEDE LA SUSPENSIÓN SOLICITADA POR EL INSTITUTO ACTOR, VULNERA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY REGLAMENTARIA, EN RAZÓN DE QUE ES IMPROCEDENTE SU OTORGAMIENTO RESPECTO DE NORMAS GENERALES.

Como quedó transcrito con anterioridad, los Ministros concedieron la suspensión al actor para efectos de que no se aplique en su perjuicio los Anexos 23.1.2., 23.1.3., 23.8.1.A., 23.8.1.B., 23.8.2., 23.8.3.A., 23.8.3.B., 23.8.3.C. y 23.8.3.D., así como del artículo vigésimo primero transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2020, únicamente en la parte en que establece como tope de las remuneraciones de los distintos servidores públicos un monto menor al fijado para el Presidente de la República en dicho ejercicio fiscal.

Al respecto, es de suma importancia tomar en consideración que, para el otorgamiento de la suspensión, se debe estar a lo establecido por el artículo 14 de la Ley Reglamentaria que establece la prohibición de conceder la medida cautelar respecto de normas generales, con la finalidad de que no se paralice el despliegue de los efectos de la norma general, los cuales se traducen en su fuerza obligatoria y que con ello no se vulnere el Estado de Derecho Constitucional y Democrático.

En múltiples criterios, ese Máximo Tribunal ha reiterado la observancia de la anterior disposición, como se advierte a continuación:

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE DECRETARLA CUANDO SE IMPUGNE UN ACUERDO EXPEDIDO POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE REÚNA LAS CARACTERÍSTICAS DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN Y OBLIGATORIEDAD PROPIAS DE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL. De lo dispuesto en los artículos 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se desprende que el jefe de Gobierno del Distrito Federal está facultado para promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que emita la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, que deberán ser refrendados por el secretario que corresponda según la materia de que se trate. Ahora bien, aun cuando formalmente los acuerdos que emita el Ejecutivo Local tienen la naturaleza de actos administrativos y no de leyes, en razón del órgano del que emanan, lo cierto es que materialmente pueden gozar de las características de una norma general, como son: generalidad, abstracción y obligatoriedad. En congruencia con lo anterior, se concluye que si en una controversia constitucional se impugna un acuerdo expedido por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el citado artículo 122 constitucional, en el cual se advierten los atributos característicos de una norma general, es improcedente decretar la suspensión que respecto de él se solicite, en virtud de la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en el sentido de no concederla cuando la controversia indicada se hubiera planteado respecto de normas generales." Época: Novena Época. Registro: 185635. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, octubre de 2002. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 41/2002. Página: 997.

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y SUS EFECTOS. La prohibición del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, en el



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, incluidas las de tránsito, tiene como finalidad que no se paralicen sus efectos, por eso, cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación, pero de ninguna forma el contenido de la disposición legal aplicada.” Época: Novena Época. Registro: 178861. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, marzo de 2005. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a. XXXII/2005. Página: 910.

En el presente caso nos encontramos frente a la suspensión otorgada respecto de una norma de carácter general, esto es, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021, el cual es una disposición que emana del Poder Legislativo y cumple con las características de ser una norma jurídica en sentido formal y material, por tanto, deviene improcedente su suspensión en términos de la Ley Reglamentaria.

En efecto, el Presupuesto de Egresos de la Federación es una norma general, al haber sido expedido por la Cámara de Diputados y promulgada y publicada por el Ejecutivo Federal, el 30 de noviembre de 2020, en el Diario Oficial de la Federación.

De igual forma, cumple con los requisitos de ley, para ser considerado una norma general, tales como: *(i)* la abstracción, *(ii)* la generalidad y *(iii)* la obligatoriedad, lo anterior, de conformidad con el criterio jurisprudencial de rubro y texto siguiente:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE DECRETARLA CUANDO SE IMPUGNE UN ACUERDO EXPEDIDO POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE REÚNA LAS CARACTERÍSTICAS DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN Y OBLIGATORIEDAD PROPIAS DE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL. De lo dispuesto en los artículos 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se desprende que el jefe de Gobierno del Distrito Federal está facultado para promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que emita la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, que deberán ser refrendados por el secretario que corresponda según la materia de que

se trate. Ahora bien, aun cuando formalmente los acuerdos que emita el Ejecutivo Local tienen la naturaleza de actos administrativos y no de leyes, en razón del órgano del que emanan, lo cierto es que materialmente pueden gozar de las características de una norma general, como son: generalidad, abstracción y obligatoriedad. En congruencia con lo anterior, se concluye que si en una controversia constitucional se impugna un acuerdo expedido por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el citado artículo 122 constitucional, en el cual se advierten los atributos característicos de una norma general, es improcedente decretar la suspensión que respecto de él se solicite, en virtud de la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones 1 y 11 del Artículo 105 de la Constitución Federal, en el sentido de no concederla cuando la controversia indicada se hubiera planteado respecto de normas generales.” Época: Novena Época, Registro: 185635, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Octubre de 2002, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 41/2002, Página: 997.

Bajo este contexto, el citado Presupuesto de Egresos establece las políticas generales a las que se sujetarán las remuneraciones de los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, y los órganos constitucionalmente autónomos, es por tal motivo que, al estar diseñado para un número indeterminado de actos e indeterminable de sujetos, cumple con los requisitos de ser una norma de carácter general, por gozar de las características de generalidad, abstracción y obligatoriedad.

Es por tal circunstancia, que tanto formal, como materialmente, el referido Presupuesto de Egresos es una norma general, toda vez que contiene normas creadoras de situaciones jurídicas en abstracto y de observancia obligatoria, que no pueden ser modificadas sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó.

De igual forma, el Presupuesto de Egresos referido está dirigido a diversas dependencias, entidades, órganos y poderes; y, no a una persona en particular, en este sentido, tiene la vocación de regular situaciones diversas en abstracto. Asimismo, su aplicación es de carácter permanente mientras no sean abrogadas o derogadas; además, debe ser observada por dichos órganos y los servidores públicos que resultan indeterminados e indeterminables.

En virtud de lo anterior, se exponen las razones por las cuales el Presupuesto de Egresos en comento, goza de las características de ser una norma general y no un acto administrativo, a saber:



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

a) En el devenir histórico constitucional, se puede advertir que, al Presupuesto de Egresos de la Federación, nunca se le ha considerado un acto administrativo, por el contrario, siempre se le reconoció su naturaleza de ley respaldada por un procedimiento legislativo y porque era relativo al interés general.

b) El Presupuesto de Egresos es una ley, toda vez que surge de un procedimiento legislativo especial; porque interesa a todos los ciudadanos en tanto afecta el interés general al ser el principal instrumento de la política económica del Estado; y, además, porque constituye una de las manifestaciones más importantes del principio democrático que se refleja en que sea aprobado exclusivamente por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo que de ninguna manera le despoja de su carácter meramente legislativo.

c) La Constitución ha reservado las funciones que tocan a los dos máximos protagonistas del procedimiento presupuestario, el Presidente de la República y la Cámara de Diputados, es decir, se trata de una ley con un régimen constitucional propio. Sin embargo, hay que tener presente, que el Presupuesto de Egresos es un acto unitario y no un acto complejo, ya que no se está ante una ley en sentido formal, ni ante una ley de aprobación o de autorización, sino ante una ley normal, en la que la Cámara de Diputados ejerce su función legislativa normal, aunque con particulares limitaciones que no desnaturalizan el carácter legislativo de la función parlamentaria y representativa en su aprobación.

d) El Presupuesto de Egresos de la Federación, como mínimo, ha de contener todos los gastos del sector público estatal, es decir, una previsión de estos gastos, que no constituye tan sólo una cuantificación de dichos gastos, sino que lleva consigo la orden de que en el curso del ejercicio financiero la Administración acomode su actuación a la pauta marcada por el cuadro presupuestario, pues éste despliega toda su eficacia jurídica en virtud de que los créditos presupuestarios tienen carácter limitativo y vinculante en tres vertientes:

i) Cuantitativa, en tanto no se puede gastar por encima del crédito presupuestario;

ii) Cualitativa, en tanto los créditos han de aplicarse a las finalidades aprobadas; y,

iii) Temporal, en tanto los créditos han de emplearse dentro del ejercicio, quedando anulados, por regla general, los remanentes.

e) El Presupuesto de Egresos es una ley plena y no puede establecerse una separación entre la parte que contiene el plan financiero o los estados de previsión y el texto legal que los aprueba porque ambos constituyen fragmentos de un todo orgánico.

El referido Presupuesto de Egresos es una norma unitaria y las cifras de gastos o recursos revisten carácter sustancial e integran la norma misma.

f) El hecho de que se tenga que acudir a otras normas para su comprensión e interpretación, no le despoja de su carácter de ley, pues esta característica no es ajena a otras normas jurídicas.

En efecto, el articulado del Presupuesto de Egresos, entre otros temas, comprende:

- Como mínimo, la expresión en cifras de las habilitaciones de gasto de los distintos entes públicos.
- Normas de gestión y administración relativas a cuestiones reguladas o no por la legislación vigente, pero que sólo desean modificarse durante ese ejercicio presupuestario.
- Normas de control del gasto público y de disciplina presupuestaria.
- Al ser un vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno, no sólo puede y debe contener las autorizaciones del gasto, sino también disposiciones generales que guarden relación directa con los gastos o con los criterios de política económica general,



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

en tanto que el Presupuesto de Egresos es el instrumento en que ésta se concretiza.

- Una vez aprobado, la reserva de ley en materia presupuestaria que existe en nivel federal, establecida por los artículos 13, 75 y 126 de la Constitución General, obliga a que no puedan hacerse gastos que no estén comprendidos en el Presupuesto de Egresos o determinados por ley posterior, con lo que se confirma en plenitud su carácter normativo.
- La degradación del Presupuesto de Egresos a través de la distorsión de su naturaleza jurídica al considerarlo como acto administrativo, vacía de contenido otras competencias constitucionales como la de revisión de la cuenta pública, pues si el Presupuesto de Egresos es un acto administrativo, como tal carece de fuerza vinculatoria respecto de la administración pública, razón por la cual el verificar que se haya respetado el Presupuesto de Egresos carecería de todo sentido.
- La distorsión de la naturaleza legislativa del Presupuesto de Egresos y su asunción como acto administrativo, aunado al reconocimiento del derecho de veto, traería como consecuencia una auténtica subordinación de la Cámara de Diputados al Poder Ejecutivo, a la luz de la cual no cabría preguntarse por la "viabilidad democrática de las facultades que se interpretan", sino por la viabilidad de la Cámara de Diputados en la intervención del proceso presupuestario.

Es de resaltar que es de explorado derecho que, para calificar un acto expedido por el Poder Legislativo, es preciso acudir a su sentido material y no meramente al formal, es decir, lo anterior se traduce en que para desentrañar si una ley cumple con las características de abstracción, generalidad e impersonalidad, debe acudirse a su texto.

Se dice que la ley se encarga de regular situaciones jurídicas generales y abstractas, contrario a lo que sucede con los decretos que prevén disposiciones jurídicas concretas, dirigidas hacia un sujeto en particular, sin que sus efectos impliquen aspectos generales carentes de colectividad.

Del razonamiento anterior surge la necesidad de interpretar el concepto de norma general de manera sistémica, circunstancia que nos lleva a incluir normas que no sean formalmente determinadas como ley, tal como sucede con el presupuesto de egresos, el cual, independientemente que en su texto se contengan autorizaciones, estas deben examinarse como normas de atribución de competencias y no como normas dirigidas a particulares, lo cual supone que en los términos descritos se puede afirmar que su naturaleza formal y material es de una ley.

En efecto, si bien puede parecer una mera autorización, similar a un permiso de índole administrativo, resulta ser una disposición cuyo efecto es general frente a la colectividad o los individuos que se encuentran dentro de un cierto ámbito territorial específico.

Esto es así, porque el concepto material de normas generales puede extenderse más allá de la concepción formal de ley.

De ese modo, la amplitud del concepto de norma general puede abarcar a aquellos cuerpos jurídicos emitidos a través de un proceso legislativo, en el que, a pesar de no tener la denominación de ley, si pueden estimarse como un instrumento jurídico que irroga efectos generales, puesto que su objeto va dirigido a la generalidad, o inclusive a los órganos públicos.

Por tanto, no se limita su aplicabilidad a un sujeto particular determinado, sino que sus destinatarios, son órganos del poder público; pese a su denominación de decreto, en realidad se está frente a una norma de carácter general, abriendo con ello la posibilidad de ser confrontada frente a la Norma Fundamental.

En primera instancia, y bajo una óptica rigorista se podría aducir que un decreto emitido por el legislativo no tiene el carácter de ley, lo cierto es que debe efectuarse un estudio completo y sistemático de su contenido, para poder fijar si se trata de un acto formal y materialmente administrativo, o por el contrario, prevé disposiciones jurídicas generales, abstractas e impersonales.

Considerar lo contrario por el simple hecho de que se denomine decreto a un acto legislativo y, por tanto, no pueda gozar de generalidad, implicaría



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

desconocer la amplitud del concepto de norma general, bajo la óptica de las características que se desprendan de su contenido.

Igualmente, el establecer una exclusión definitiva e irrestricta hacia los actos emanados de un proceso legislativo, conllevaría a impedir que se efectúe la adecuada inspección constitucional de su contenido.

De lo anterior se concluye que dicho presupuesto, es un acto emanado del legislativo que pese a su denominación, regula aspectos abstractos, generales e impersonales, dado que resultaría incorrecto que este concepto se circunscriba específica y exclusivamente a la denominación formal de ley o tratado internacional, sino que contrariamente, su clasificación debe ampliarse a los dispositivos legales que emanan del mismo proceso legislativo, vigilando en todo momento que se contengan las tres características inicialmente referidas.

Derivado de lo anterior, se puede afirmar que el presupuesto de egresos multicitado sí cumple con las características de una norma general, bajo el sustento de que los actos producidos mediante decisiones legislativas, pueden dividirse en dos, los dirigidos a situaciones particulares, que con su sola aplicación se consuman y los diversos de los que su observancia es general, que se erigen como regulaciones dirigidas a órganos del Estado, tal y como sucede con dicho presupuesto que goza de plena generalidad en su aplicación.

Derivado de lo anterior, se desprende que el Presupuesto de Egresos es una norma general plena y no un acto administrativo.

En este orden, el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, ha determinado que no es procedente otorgar la medida cautelar respecto de actos administrativos, materialmente legislativos, como se puede advertir del siguiente criterio:

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO DEBE OTORGARSE RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS SI SON MATERIALMENTE LEGISLATIVOS. Tomando en cuenta que conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las controversias constitucionales la suspensión no debe otorgarse respecto

de normas generales, cuando en un juicio de esa naturaleza se controvierta un acto formalmente administrativo, en atención a que éstos pueden ser materialmente legislativos, es decir, que trasciendan a la esfera de los gobernados como lo hacen las leyes, por estar dirigidas a un número indeterminado de ellos, para resolver sobre la pertinencia de suspender sus efectos debe verificarse si participa de las características de los actos materialmente legislativos: 1. generalidad, 2. permanencia, y 3. abstracción, toda vez que para que un acto formalmente administrativo tenga la naturaleza de una norma general es necesario que con su emisión cree, modifique, extinga o regule situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales, que son las características distintivas de una ley, así como que sólo pueda ser derogado o abrogado por normas posteriores de superior o igual jerarquía que así lo declaren expresamente o que contengan disposiciones total o parcialmente incompatibles con las anteriores.”⁴

Aunado a ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria, es de tener presente lo resuelto por ese Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 108/2015, promovida por diversos diputados integrantes del Congreso del Estado de Colima, en la cual se impugnó el Decreto número 565 con todos sus transitorios, así como las disposiciones legales que por virtud de éste se reformaron y adicionaron, de fecha 21 de septiembre de 2015, publicado en el periódico Oficial del Estado de Colima, el día 22 siguiente.

Al respecto, conviene mencionar que el Decreto impugnado en dicho precedente tenía por objeto autorizar al Gobierno del Estado de Colima el reconocimiento como operación constitutiva de deuda pública destinada a inversión pública productiva, la obligación de pago contraída por dicho Gobierno en 2015 por conducto del Poder Ejecutivo, por la cantidad de \$638,000,000.00; así como autorizar el refinanciamiento de dicha deuda con la o las instituciones de crédito de banca de desarrollo o banca múltiple de nacionalidad mexicana, que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, uno o varios créditos hasta por la cantidad de \$1,090,000,000.00; por otro lado, en virtud de dicho Decreto se reformó el artículo 1, fracción VIII, inciso a), denominada "ingresos derivados de financiamientos" de la Ley de Ingresos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal 2015, para incluir la cantidad de \$1,728,000,000.00 que se destinará al refinanciamiento y financiamiento de inversiones públicas productivas, modificándose en consecuencia el monto total de ingresos; y, se adiciona

⁴ Tesis P. XVIII/2009, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, Página: 1301.



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

el artículo 11 a la misma ley; y se reforman diversas disposiciones del Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal 2015.

Por lo que respecta a las reformas a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, ambos para el ejercicio fiscal de 2015, en la referida entidad federativa, en la sentencia de la citada acción de inconstitucionalidad, se señaló lo siguiente:

"En primer lugar, debe precisarse que los artículos segundo y tercero del decreto impugnado —antes transcritos— expresamente modificar disposiciones que tienen el carácter de ley, tanto en el aspecto formal como en el material, a saber, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, ambos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal 2015, lo cual pone en evidencia que se trata de normas de carácter general."

En el mismo sentido, el Pleno de esa Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2019, en sesión de fecha 01 de julio de 2019, determinó que el Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2019, es un acto que tiene la calidad de norma general, en virtud de que sus artículos tienen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, puesto que el ejercicio del mismo comprende la aplicación de recursos para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en éste a lo largo de todo el ejercicio.

Las consideraciones que sustentan lo anterior, se transcriben a continuación:

"En consecuencia, es evidente que esta Suprema Corte ya ha interpretado el artículo 105, fracción II, constitucional, estableciendo que la acción de inconstitucionalidad sólo procede en contra de normas formalmente legislativas y que cumplan a su vez los requisitos materiales de lo que se ha conceptualizado como normas generales, con las excepciones y aclaraciones previamente explicadas.

De acuerdo con lo expuesto esta Suprema Corte determina que la causal de improcedencia hecha valer es infundada, en virtud de que los Decretos en cuestión constituyen normas generales, por tanto, la acción de inconstitucionalidad es procedente en contra de los Decretos número LXVII/APPEE/0260/2018 I P.O. mediante el cual se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2019; y el número LXVII/AUOBF/0227/2018 I P.O., por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública.

En efecto, por lo que hace a presupuesto de egresos es necesario indicar que éste se entiende como el acto legislativo que prevé y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo de tiempo determinado.

Por otro lado, el Presupuesto de Egresos impugnado se emitió con apoyo en el artículo 64, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, que prevé como facultad del Congreso de esa Entidad, la de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Estado, discutiendo y aprobando primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo. Asimismo se emitió, con fundamento entre otras, en la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua.

De este último ordenamiento destaca en primer término, la definición de presupuesto de egresos, concretamente su artículo 40 establece que el presupuesto de egresos es el que aprueba el Congreso del Estado que expresa en términos monetarios, **las previsiones de gasto público para el ejercicio fiscal correspondiente y las partidas plurianuales necesarias para cubrir las obligaciones derivadas de los proyectos de inversión pública a largo plazo.**

Del mismo ordenamiento se toma lo previsto en los artículos 17 y 18, por cuanto ordenan que la presupuestación es el proceso de cuantificar monetariamente los recursos necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado periodo, y que la programación y presupuestación del gasto público comprende: I. Las acciones que deberán realizar los entes públicos y los municipios, para dar cumplimiento al Plan Estatal y Municipal de Desarrollo, programas sectoriales, estatales, regionales, especiales o institucionales, así como a los planes y programas que emanen de la Federación; y II. Las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública, estimados para la ejecución de las acciones señaladas en la primera fracción.

Por su parte el diverso 36 de esa Ley consigna que el proyecto de presupuesto de egresos del Estado y de los Municipios, es el documento elaborado por el Poder Ejecutivo y la Unidad Administrativa competente en los Municipios, que contiene el programa anual de gasto público estatal y municipal, respectivamente, y se integra por: exposición de motivos; descripción de los programas; los resultados que deriven de los procesos de implantación y operación del presupuesto basado en resultados; recursos destinados a programas que promuevan la perspectiva de género; estimación de ingresos y gastos del ejercicio fiscal; clasificación por objeto del gasto; ingresos y gastos realizados en el último ejercicio fiscal; situación de la deuda pública; situación de las obligaciones de pago plurianuales derivadas de los proyectos de inversión pública a largo plazo; los tabuladores desglosados de las remuneraciones de los servidores públicos y, en general, toda información que se considere útil para sustentar la propuesta.

Del mismo modo, del ordenamiento que nos ocupa es útil referirnos al artículo 43, por cuanto prevé que **el ejercicio del presupuesto de egresos comprende la aplicación de recursos para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en éste.**



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL.

De igual forma, es necesario indicar que el Presupuesto de Egresos impugnado establece en su artículo primero principalmente, que el ejercicio, control, seguimiento, monitoreo y evaluación del gasto público estatal, para el Ejercicio Fiscal 2019, se efectuará conforme a las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua; las normas que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y otras disposiciones legales aplicables en la materia; que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los Órganos Autónomos por disposición constitucional y municipios del Estado, que reciban recursos contenidos en éste deberán observar las disposiciones presupuestarias en el ámbito de sus respectivas atribuciones, dar correcta aplicación y cumplido ejercicio a los recursos públicos, así como rendir cuentas por la administración de los mismos en los términos del propio Decreto y demás disposiciones aplicables.

Previene que los ejecutores de gasto deberán observar que la administración de los recursos públicos se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, honradez, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, rendición de cuentas, perspectiva de género y obtención de resultados, que se deriven de la planeación estratégica, del monitoreo y la evaluación del desempeño de sus programas. Finalmente, se integra de sesenta y dos disposiciones que en términos generales proporcionan definiciones; especifican montos de erogaciones; detallan el presupuesto basado en resultados y el sistema estatal de evaluación del desempeño; de las acciones y recursos con perspectiva de género; de las acciones y recursos para la atención a sujetos sociales prioritarios definidos en el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021; de las erogaciones a municipios; de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria; de las adquisiciones; de la obra pública; de los incrementos salariales; de la aprobación de fideicomisos y de subsidios; de las erogaciones adicionales; de los contratos en materia de asociaciones público privadas; de la deuda pública; de la presentación del presupuesto de egresos del Estado; la presentación del presupuesto de egresos estatal armonizado; presentación del presupuesto atendiendo a los criterios emitidos por la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; de la presentación de otras clasificaciones; de la transparencia y difusión de la información financiera y disposiciones finales. En ese contexto, como ya se anunció, **el Decreto número LXVI/APPEE/0260/2018 I.P.O. mediante el cual se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2019, es un acto que tiene la calidad de norma general, en virtud de que sus artículos tienen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, lo que se explica en principio, porque existe una interdependencia entre la recaudación, esto es, la Ley de Ingresos y la aplicación de éstos, la cual se lleva a cabo conforme a las hipótesis que contiene el propio Presupuesto, entre otros, las distintas definiciones que plasma para su instrumentación en su artículo segundo; aunado a los alcances fijados respecto de cada uno de sus rubros, cuya redacción**

evidencia que se está ante supuestos que explican la forma en la que deben actuar las autoridades a quienes corresponde ejecutar el gasto.

También contiene un artículo décimo octavo específico sobre acciones y recursos con perspectiva de género, explicando las acciones a seguir para su debido ejercicio; y lo mismo ocurre con el anexo para la atención a sujetos sociales prioritarios definidos en el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021; y el diverso capítulo de disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria, por cuanto establece una serie de obligaciones a cargo de los ejecutores del gasto, entre otros apartados y artículos del Decreto combatido.

La enumeración que antecede es solamente un ejemplo de los distintos artículos que demuestran la naturaleza de norma general que se atribuye al Presupuesto de Egresos; por ende, contrariamente a lo que aducen las autoridades demandadas, la acción de inconstitucionalidad sí es procedente en contra de decretos de esa naturaleza, pues sin tener la denominación de una ley, se trata de un acto emitido por autoridad legislativa y sus disposiciones, por su alcance, tienen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, pues examinadas en forma integral, son lineamientos para el correcto y ordenado gasto público.

Lo antedicho llevado al caso, conduce a desestimar la causal de improcedencia que se hizo valer en contra del Presupuesto combatido y examinar los conceptos de invalidez que se hicieron valer en su contra.

Cabe precisar que este criterio ya fue sustentado por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 12/2018, bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

Lo mismo ocurre con el Decreto número LXVI/AUOBF/0227/2018 I.P.O., por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública del Estado de Chihuahua, ya que se trata de un acto que, como su nombre lo indica, permite al Estado, a través de esas autoridades, a celebrar los actos que se requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública directa, indirecta, y contingente a su cargo, total o parcial, derivada de las obligaciones de largo plazo contraídas, por conducto del Ejecutivo del Estado o por una entidad de la administración pública paraestatal y/o fideicomiso público de esa instancia de gobierno.

De la lectura a ese Decreto se tiene que fue emitido por el Congreso del Estado de Chihuahua, con fundamento entre otros, en los artículos 64, fracción IX, inciso b) y 165 Ter de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, así como 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; así como contiene una serie de autorizaciones para que el Poder Ejecutivo de la Entidad, por conducto de la Secretaría de Hacienda, celebre actos para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública directa, indirecta y contingente a su cargo, total o parcial, derivada de las obligaciones de largo plazo contraídas, por conducto del Ejecutivo del Estado o por una entidad de la administración pública paraestatal y/o fideicomiso público; y es esa serie de autorizaciones al Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua lo que conduce a no considerar el Decreto como un acto individualizado, debido a que no se dirige a una persona en concreto, sino a un órgano



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

o poder público, al cual se le confiere la posibilidad de ejercer una facultad."

Lo anterior evidencia que, para esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos tienen el carácter de normas generales.

Es por ello que, en el presente caso, las disposiciones del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2021, no son susceptibles de ser suspendidas, en términos de lo prescrito por el artículo 14 de la Ley Reglamentaria, y en estricto apego y respeto al principio de legalidad que consagra los artículos 14 y 16 constitucionales.

Por lo anterior se considera que, toda vez que la fuente de la controversia constitucional se trata de una norma general, los Ministros debieron declarar improcedente la suspensión solicitada, ya que se estima que al concederla transgredió el contenido del referido artículo 14 de la Ley Reglamentaria, vulnerando con esa determinación, los principios de división de poderes, federalismo, legalidad, certeza jurídica, tutela jurisdiccional efectiva e imparcialidad, al suspender expresamente, la aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021.

En relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que este principio es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión.

En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en *saber a qué atenerse* respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.

Así, los artículos 14 y 16 constitucionales son el fundamento del principio de seguridad jurídica, conforme al cual se entiende que la ley debe contener los elementos mínimos para hacer valer los derechos del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en

arbitrariedades.

En efecto, el principio de seguridad jurídica se garantiza en dos dimensiones: (i) para permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana; y, (ii) para proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas, esto es, trascender en la esfera jurídica de los gobernados, fuera del marco de la ley.

Sirve de sustento la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél no resulte caprichosa o arbitraria. Por tanto, tratándose de normas generales, la contravención a los precitados derechos no puede derivar de la distinta regulación de dos supuestos jurídicos esencialmente diferentes, sino en todo caso, de la ausente o deficiente regulación del supuesto normativo que es materia de impugnación." Época: Décima Época, Registro: 2014864, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 45, Agosto de 2017, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 106/2017 (10a.), Página: 793.

En este sentido, el principio de seguridad jurídica y el de legalidad se encuentran estrechamente vinculados, en la medida en que la ley tiene la función de normar y prever todo aquello que las autoridades pueden realizar en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, generando en el gobernado una previsibilidad de las consecuencias jurídicas que podrán impactar en su esfera jurídica, a partir de sus acciones.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, tiene la labor fundamental de garantizar la efectividad y



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

observancia de los postulados de nuestra Carta Magna en los diversos actos y normas generales que emiten las distintas autoridades del país, a través de los medios de control constitucional previstos en el artículo 105, fracciones I y II de la propia Norma Fundamental.

Al respecto, resulta pertinente citar al autor Hans Kelsen, quien refiere que los controles constitucionales obedecen al principio de máxima juridicidad de la función estatal, propia del Estado de Derecho, lo que puede traducirse en el control de la actuación de los órganos subordinados a la Constitución, a saber, el Parlamento y el Gobierno, tal y como puede apreciarse en la siguiente transcripción:

"El reclamo político-jurídico de garantías de la Constitución, es decir, de instituciones por medio de las cuales se controla la constitucionalidad del comportamiento de ciertos órganos del Estado inmediatamente subordinados a ella, como el Parlamento o el Gobierno, responde al principio específico de la máxima juridicidad de la función estatal, propia del Estado de Derecho."⁵

Asimismo, el citado autor menciona que si la función política de la Constitución es la de poner límites jurídicos al ejercicio del poder, la garantía constitucional tiene por objeto generar la seguridad de que esos límites jurídicos no serán transgredidos.

En este sentido, como órgano jurisdiccional garante de la Constitución y, por ende, encargado del control jurídico de normas y actos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también se encuentra vinculada a velar por los principios fundamentales de la misma, entre ellos, los principios de seguridad jurídica y de legalidad.

Bajo esta óptica, los Ministros, al tramitar una controversia constitucional, deben observar y aplicar las reglas del procedimiento que prevé la Ley Reglamentaria, a fin de brindar seguridad jurídica, no sólo a quienes intervienen en dicho procedimiento, sino también a la sociedad en general.

⁵ KELSEN, Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid, Editorial Tecnos, Segunda Edición, 2002, p. 4.

En específico, el artículo 14, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria, aplicable en controversias constitucionales, también prohíbe expresamente el otorgamiento de la suspensión respecto de normas generales, tal y como se puede apreciar en la siguiente transcripción:

"Artículo 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales."

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado dicha disposición en diversas tesis, e incluso, ha extendido la prohibición a actos administrativos que sean materialmente legislativos y a los artículos transitorios de un ordenamiento y sus efectos. Por lo tanto, se tiene que el Alto Tribunal ha sido consistente en la interpretación del artículo 14 de la Ley Reglamentaria, y ha optado por una interpretación literal y teleológica del mismo.

Lo anterior se puede corroborar del texto expreso de las siguientes tesis:

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y SUS EFECTOS. La prohibición del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, incluidas las de tránsito, tiene como finalidad que no se paralicen sus efectos, por eso, cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación, pero de ninguna forma el contenido de la disposición legal aplicada." Época: Novena Época, Registro: 178861, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Marzo de 2005, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. XXXII/2005, Página: 910.

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE DECRETARLA CUANDO SE IMPUGNE UN ACUERDO EXPEDIDO POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE REÚNA LAS CARACTERÍSTICAS DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN Y OBLIGATORIEDAD PROPIAS DE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL. De lo dispuesto en los artículos 122, apartado C,



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

base segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se desprende que el jefe de Gobierno del Distrito Federal está facultado para promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que emita la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, que deberán ser refrendados por el secretario que corresponda según la materia de que se trate. Ahora bien, aun cuando formalmente los acuerdos que emita el Ejecutivo Local tienen la naturaleza de actos administrativos y no de leyes, en razón del órgano del que emanan, lo cierto es que materialmente pueden gozar de las características de una norma general, como son: generalidad, abstracción y obligatoriedad. En congruencia con lo anterior, se concluye que si en una controversia constitucional se impugna un acuerdo expedido por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el citado artículo 122 constitucional, en el cual se advierten los atributos característicos de una norma general, es improcedente decretar la suspensión que respecto de él se solicite, en virtud de la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en el sentido de no concederla cuando la controversia indicada se hubiera planteado respecto de normas generales." Época: Novena Época, Registro: 185635, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Octubre de 2002, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 41/2002, Página: 997.

Así, la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado respecto a la prohibición del otorgamiento de la suspensión sobre normas generales, ha tenido como premisa el hecho de que, como se señaló en líneas precedentes, éstas tienen como características: (i) la abstracción, (ii) la generalidad y (iii) la obligatoriedad.

Ello se traduce en que las normas generales regulan un número indeterminado de casos y de sujetos, y son coercibles, esto es, tienen una fuerza obligatoria, por lo que deben ser observadas en todo momento.

En efecto, la prohibición expresa de conceder la medida cautelar respecto de normas generales, tiene como finalidad que no se paralice el despliegue de sus efectos, los cuales se traducen en su fuerza obligatoria y que con ello no se vulnere el Estado de Derecho Constitucional y Democrático.

Las razones que subyacen a ello se estima que son, esencialmente, dos, a saber:

- a. La primera es que, dado que una característica propia de las normas generales es la obligatoriedad, el impedir la actualización de sus efectos en el orden jurídico, le privaría de esta nota y la desnaturalizaría como norma general.
- b. La segunda es que las normas generales, en particular las leyes, son emitidas por los órganos constitucionalmente facultados para ello, propiamente un Parlamento o Congreso cuyos integrantes representan los intereses de la sociedad, al emitir leyes que buscan atender las necesidades y prioridades de ésta. Por lo tanto, una medida cautelar sobre una ley, podría afectar gravemente a la sociedad, en una proporción mayor a los beneficios que con ella pretende tener el solicitante de la medida, pues su interés en que se cumpla la ley quedaría desprotegido.

Derivado de lo anterior, de la prohibición de la concesión de la suspensión en el caso de normas generales se desprende una presunción de validez de las mismas, hasta en tanto exista un verdadero y auténtico análisis de su constitucionalidad, al estudiarse el fondo del asunto.

En este sentido, dicha presunción de validez no constituye una deferencia al legislador lisa y llana, sino una forma de garantizar otros intereses, principalmente, los de la población en general, y, por ende, propiciar el respeto a los principios de seguridad jurídica y de legalidad, precisamente, en beneficio de ésta.

Así, al existir un mandato expreso de la Ley Reglamentaria, en el sentido de que no se concederá la suspensión respecto de normas generales, los Ministros instructores deberán abstenerse de otorgar la medida cautelar cuando adviertan que los actos impugnados en realidad se tratan de normas generales.

Tomando en cuenta lo anterior, es de señalar que la invocación del precedente relativo al recurso de reclamación 25/2020-CA, es insuficiente para *inaplicar* el contenido de las normas generales que en esta vía se impugnan.



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

Ello es así, pues, en primera instancia, el retomar las consideraciones del recurso de reclamación en cita no resultaría acorde a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria.

Así es, el artículo en mención establece, expresamente, lo siguiente:

"Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

En este sentido, tenemos que el artículo 43 de la Ley Reglamentaria prevé el sistema de precedentes vinculantes en controversias constitucionales. Este sistema parte de la premisa de que para que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias, sean obligatorias, deben ser aprobadas por cuando menos 8 votos, y serán vinculantes para las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), y administrativos y del trabajo, tanto federales como locales; **lo que tiene implícito que sólo podrán ser precedentes vinculantes los criterios sustentados por el Tribunal Pleno.**

Bajo esta tesitura, las resoluciones que emitan las Salas del Máximo Tribunal no podrán tener el carácter de vinculantes.

Derivado de lo anterior, la sentencia dictada en el recurso de reclamación 25/2020-CA, fue emitida por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos y con el voto en contra de la Señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

En este orden, la resolución en comento no puede constituir un precedente vinculante para el resto de los integrantes de ese Alto Tribunal, ya que fue emitida por la Primera Sala, por una mayoría de tres votos, con lo que no

se cumplen los requisitos previstos en el numeral 43 de la Ley Reglamentaria para ello.

Bajo esta óptica, es indudable que la suspensión de normas generales en controversias constitucionales es improcedente, ya que su eficacia sólo puede ser interrumpida mediante un pronunciamiento de fondo por parte de ese Tribunal Constitucional.

En atención a las consideraciones antes expuestas, se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación revocar el auto recurrido, a fin de que se niegue la suspensión solicitada respecto de la norma general impugnada.

SEGUNDO. EL ACUERDO RECURRIDO ES CONTRARIO A LOS ARTÍCULOS 105, PENÚLTIMO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y 45, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LEY REGLAMENTARIA, YA QUE LA MEDIDA CAUTELAR SE CONCEDIÓ RESPECTO DE ACTOS CONSUMADOS.

Al respecto, se tiene que los Ministros otorgaron la medida cautelar, conforme a lo resuelto por la Primera Sala de ese Alto Tribunal, en el recurso de reclamación 25/2020-CA, en el que se consideró lo siguiente:

"(...)

90. Por lo tanto, con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable, procede conceder la suspensión solicitada respecto a las remuneraciones de los servidores públicos del INE, para el efecto de que lo dispuesto en los Anexos 23.1.2 y 23.1.3, 23.8.1.A y 23.8.1.B, 23.8.2, 23.8.3.A y 23.8.3.B, así como en el artículo vigésimo segundo transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil veinte no se utilice como parámetro para la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos del Instituto Nacional Electoral, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia constitucional.

91. Si bien, se debe tener como efecto que las remuneraciones respectivas se fijen conforme a lo establecido en los artículos 75, párrafo primero, y 127 de la Constitución Federal y aplicar la remuneración aprobada para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil diecinueve. Lo cierto, es que por encontrarse en sub judice, la diversa controversia constitucional 22/2019, en la que el INE también se inconformó del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, así como el recurso de reclamación 18/2019-CA, derivado del incidente de suspensión de esta última



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

controversia, en el cual, dicho Instituto impugnó el auto en donde se le determinó negar la suspensión. Esta Primera Sala de la Suprema Corte debe mantener vigente la previsión salarial previamente existente, que en su momento no puso en peligro la seguridad o economía nacional o las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, es decir, la establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho.

92. La suspensión es una figura cautelar que prescribe mantener el estado de cosas existente antes de la aplicación del acto impugnado, por lo que, como se ha reiterado en distintos precedentes por esta Suprema Corte, no podría tener un efecto restitutorio, como podría ser la reviviscencia de normas derogadas. Sin embargo, debe concluirse que este no es el efecto ahora determinado.

93. Pues, al haberse suspendido la aplicación de las porciones precisadas del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de dos mil veinte se ordena mantener el estado de cosas previo, esto es, aquel en el cual no se aplica las porciones mencionadas.

94. Por tanto, el órgano de dirección o de la instancia correspondiente del INE, en cumplimiento a la suspensión decretada en esta resolución, debe volver a resolver sobre la fijación de las referidas remuneraciones para el efecto de que se respeten las cantidades fijadas en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, sin considerar el tope establecido por la Cámara de Diputados.

95. Al darse cumplimiento a la presente suspensión, debe entenderse aplicable el límite del gasto programable establecido en favor del INE en el Anexo 1, relativo al Ramo 22, así como aquellos gastos de programas específicos precisados en el referido decreto, por tanto, el órgano de dirección o la instancia correspondiente del Instituto recurrente debe proceder a reconducir aquellos montos de los que pueda disponer —con fundamento en su facultad de ejercicio autónomo de su presupuesto— para dar cumplimiento a los lineamientos fijados en esta resolución cuidando no afectar obligaciones adquiridas, ni derechos adquiridos, así como no afectar el desempeño de sus funciones como órgano constitucional autónomo.

96. En vía de consecuencia, debe entenderse incluido en la suspensión la aplicación de cualquier norma de responsabilidad penal o administrativa para sancionar las conductas que son materia de la presente decisión.

97. Finalmente, se precisa que la medida cautelar concedida surtirá efectos desde el momento en que se notifique la presente resolución y sin necesidad de otorgar garantía alguna.

(...)."

No obstante lo anterior, se estima que la medida cautelar concedida deviene improcedente por tratarse de actos consumados. Lo anterior, ya que, si bien es cierto, existen excepciones cuando se trata de actos que siguen teniendo alcance en el tiempo y en el espacio, en el presente caso, se está ante un supuesto que se ha consumado de manera irreparable y

que, además, es constitutiva de los derechos litigiosos materia de la presente controversia constitucional.

Lo anterior en razón de que, al ser aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, y entrar en vigor, es un acto consumado y completo, perfecto por mandato constitucional, que no puede ser observado ni suspendido por ninguna vía, cuya única posibilidad de modificación es a través de la vía legislativa, por medio de una iniciativa de modificación, circunstancias que hacen que no opere la suspensión en el caso en cuestión.

En otras palabras, el Presupuesto de Egresos constituye, para el caso que nos ocupa, un acto consumado, en virtud de su sola emisión y el acto de aprobación es su condición de existencia, en esas circunstancias, se puede afirmar, que los Ministros, no podían conceder la suspensión solicitada por el actor; pero, además, el Presupuesto de Egresos tiene una vigencia anual, por lo que su vigencia concluye el 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal.

En el caso que nos ocupa, es posible advertir que se está en presencia de un acto consumado, pues, aunado a que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2021 ya fue aprobado, lo cierto es que los efectos de la medida cautelar que se determinan por los Ministros son en el sentido de que se apliquen las remuneraciones determinadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2018, el cual ya no se encuentra vigente en atención al principio de anualidad de este instrumento.

En efecto, se estima que, en el acuerdo recurrido, efectivamente se pretende aplicar la figura de la reviviscencia, la cual se presenta cuando al declarar la invalidez de una norma general, se genera un vacío normativo que debe ser cubierto. Además, la figura de la reviviscencia es generalmente aplicable al momento de dictar una sentencia estimatoria en una acción de inconstitucionalidad.⁶ Por tanto, dicha figura no podría

⁶ Tesis de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

aplicarse en tratándose de medidas cautelares, pues éstas no pueden tener efectos constitutivos.

Así, se solicita a ese Alto Tribunal tenga a bien valorar nuevamente la aplicación o no de esta figura en el presente caso, pues la consideración expuesta en el párrafo 94 de la resolución del recurso de reclamación 25/2020-CA, en el sentido de que se concede la suspensión del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2020 *“...para el efecto de que se respeten las cantidades fijadas en el **Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal de dos mil dieciocho...**”*, claramente evidencia la aplicación de un Presupuesto de Egresos que en ese momento ya no se encontraba vigente, al tratarse de un instrumento vigente durante el ejercicio fiscal de 2018, pese a que en el párrafo 92 de la misma resolución, de forma contradictoria, se menciona que dicha figura no es aplicada en el caso.

Tomando en cuenta lo anterior, se estima que no resulta procedente revivir la vigencia del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2018, ya que, por un lado, ello desvirtuaría la naturaleza de este instrumento y, por otro, no existe un vacío normativo que amerite reactivar su eficacia.

Aunado a ello, tampoco resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 75 constitucional, el cual, a la letra, dispone lo siguiente:

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

En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.

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."

Como puede observarse, la disposición constitucional transcrita permite la aplicación de la remuneración para un empleo público prevista en el Presupuesto de Egresos anterior, únicamente cuando se omita establecerse en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal en transcurso.

Es por ello que la aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2018 no tiene asidero constitucional y legal alguno.

Robustece lo anterior, el siguiente criterio de esa Segunda Sala:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS. Resulta improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque equivaldría a darle a la medida cautelar efectos restitutorios que ni siquiera son propios de la sentencia de fondo, ya que por disposición expresa del artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (disposición que se reproduce en el numeral 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria del precepto constitucional citado), la declaración de invalidez de las sentencias no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. Por tanto, si la sentencia de fondo que se dicte en ese juicio constitucional no tiene efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución que se pronuncie en el incidente cautelar, máxime que el objeto de éste es impedir la realización de ciertos actos, lo que lógicamente sólo puede evitarse cuando no se han materializado." Época: Novena Época, Registro: 191523, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Julio de 2000, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. LXVII/2000, Página: 573.

Es por ello que se estima que se debe revocar el acuerdo recurrido y revocar la medida cautelar concedida al Instituto actor, pues se otorgó respecto de un acto consumado, en contravención a lo dispuesto en los numerales 105, penúltimo párrafo de la Constitución General y 45, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria.



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

TERCERO. EL ACUERDO RECURRIDO TRANSGREDE LOS ARTÍCULOS 15 Y 18 DE LA LEY REGLAMENTARIA, TODA VEZ QUE SE PONE EN PELIGRO LA ECONOMÍA NACIONAL Y LAS INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO Y SE PODRÍA AFECTAR GRAVEMENTE A LA SOCIEDAD, EN UNA PROPORCIÓN MAYOR A LOS BENEFICIOS QUE CON ELLA PUDIERA OBTENER EL SOLICITANTE, AUNADO A QUE NO SE REALIZA UN ADECUADO ESTUDIO SOBRE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA. ADEMÁS, EL ACUERDO RECURRIDO NO SE ENCUENTRA DEBIDAMENTE FUNDADO NI MOTIVADO, LO QUE VIOLA EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.

El acuerdo recurrido deja de atender las reglas para la procedencia de la suspensión en controversias constitucionales, principalmente, las previstas en los artículos 15 y 18 de la Ley Reglamentaria, en cuanto al análisis sobre la puesta en peligro de la economía nacional y las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano y la afectación grave a la sociedad, así como el de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

En efecto, el artículo 15 de la Ley Reglamentaria establece, expresamente, lo siguiente:

"La suspensión no podrá concederse 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 en una proporción mayor a los beneficios que con ella se pudiera obtener el solicitante."

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que, conforme a la norma en cita, la suspensión resulta improcedente cuando se afecten las disposiciones constitucionales que proclamen los principios básicos que rigen la vida política, social y económica del país, o que contengan los lineamientos para hacer posible su observancia y mantenerlos vigentes, supuesto que se justifica por sí solo atendiendo a la finalidad que persigue la controversia constitucional de salvaguardar y restablecer el orden constitucional:

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, CONCEPTO DE INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO PARA LOS EFECTOS DEL INCIDENTE DE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA). 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 establece que la suspensión no podrá concederse cuando, entre otros casos, se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, entendiéndose como tales al conjunto de principios básicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rigen la vida política, social y económica del país; de ahí que la suspensión resulta improcedente cuando se afecten las disposiciones constitucionales que proclamen tales principios o que contengan los lineamientos para hacer posible su observancia y mantenerlos vigentes, supuesto que se justifica por sí solo atendiendo a la finalidad que persigue la controversia constitucional de salvaguardar y restablecer el orden constitucional." Época: Novena Época, Registro: 191066, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, octubre de 2000, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. XIV/2000, Página: 1091.

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONCEPTO DE 'ECONOMÍA NACIONAL' PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL). El artículo 15 de la citada ley establece que: 'La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.'. Ahora bien, el concepto de 'economía nacional', en su connotación de estructura, orden interior o régimen del Estado que regula o persigue la satisfacción de las necesidades humanas de sus gobernados, se identifica con la organización de las actividades económicas establecidas por el Estado mexicano conforme a los lineamientos de la Constitución Política que lo rige, es decir, con los principios rectores del desarrollo económico estatuido en la Ley Fundamental en beneficio de todos sus gobernados, que es el fin último del Estado. Por tanto, sólo se podrá considerar actualizado el supuesto establecido en el precepto invocado, si en caso de concederse dicha suspensión, se lesionaran intereses de la sociedad en general y no en forma particularizada de un determinado número de sus miembros." Época: Novena Época, Registro: 193773, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Junio de 1999, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 45/99, Página: 660.

Por su parte, el artículo 18 de la Ley Reglamentaria dispone que, para el otorgamiento de la suspensión, deberán tomarse en cuenta las



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

Sobre este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado lo siguiente:

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA). La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. LXVII/2000, de rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.', estableció que es improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque ello equivaldría a darle a dicha medida efectos restitutorios. Sin embargo, sin abandonar este criterio, excepcionalmente procede otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo que se dicte, cuando las particularidades del caso lleven a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juridicidad y que, además, las circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión. Ello es así, porque conforme al artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares del caso, lo que implica que el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, sin perjuicio de que esta previa determinación pueda cambiar con el dictado de la sentencia definitiva, pues tal anticipación es posible porque la suspensión es una especie del género de las medidas cautelares, por lo que aunque es evidente que se caracteriza por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta, le son aplicables las reglas generales de tales medidas en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En ese sentido, son dos los extremos que deben actualizarse para obtener la medida cautelar, a saber: 1) apariencia del buen derecho, y 2) peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia definitiva se declarará la inconstitucionalidad del acto impugnado; y, por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, el juzgador puede analizar esos elementos, y si la provisión

cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, tiene la facultad de dictar las medidas pertinentes que no impliquen propiamente una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver posteriormente, en forma definitiva, si los actos impugnados son o no constitucionales, por lo que el efecto de la suspensión será interrumpir un determinado estado de cosas mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declaran infundadas las pretensiones del actor porque la apariencia del buen derecho fuera equivocada, tales actos puedan reanudarse, sin poner en peligro la seguridad o la economía nacional, a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o bien, sin afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con dicha suspensión pudiera obtener el solicitante, que son las limitantes que establece el artículo 15 de la citada ley reglamentaria.” Época: Novena Época, Registro: 180237, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Octubre de 2004, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 109/2004, Página: 1849.

De lo anterior se obtiene que, al momento de analizar la procedencia o no de una medida cautelar, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, sin perjuicio de que esta previa determinación pueda cambiar con el dictado de la sentencia definitiva, pues tal anticipación es posible porque la suspensión es una especie del género de las medidas cautelares, por lo que aunque es evidente que se caracteriza por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta, le son aplicables las reglas generales de tales medidas en lo que no se opongan a su específica naturaleza.

Lo anterior tiene como limitante la actualización de alguno de los supuestos contenidos en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria, esto es, la medida cautelar no debe poner en peligro la seguridad o la economía nacional, a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o bien, afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con dicha suspensión pudiera obtener el solicitante.

En el caso que nos ocupa, en el acuerdo recurrido, no se fundó ni motivó adecuadamente su determinación, y, por ende, no se realizó un análisis de las circunstancias y características particulares de la presente controversia constitucional, tomando en cuenta que impugnan disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021.

En este estado de cosas, el acuerdo recurrido se limita a retomar las consideraciones vertidas en la resolución del recurso de reclamación



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

25/2020-CA, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 10/2020.

En ese sentido, para llegar a la determinación de conceder la suspensión en el acuerdo aquí recurrido, es obvio que no llevó a cabo un análisis específico de los elementos que impiden que se conceda la medida cautelar, ya que se estima que no se satisfacen, en virtud de lo siguiente:

Como se mencionó en líneas precedentes, la suspensión está condicionada a diversos presupuestos: la apariencia del buen derecho; el peligro en la demora; que no se siga perjuicio al interés social o al orden público; que no se ponga en peligro la economía nacional y que no se afecte gravemente a la sociedad en proporción mayor a los beneficios que se pudieran obtener.

En el caso concreto, se estima que se omitió valorar estos presupuestos procesales al momento de concederla; a saber:

a) La apariencia del buen derecho. Se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido; éste, aplicado a la figura en estudio, implica que para la concesión de la medida basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el solicitante de la medida, de modo tal que, según el cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la resolución se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado.

Sin embargo, en el caso no es posible anticipar si se declarará o no la inconstitucionalidad de la norma combatida – el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2021–, y al tratarse de una norma general es inconcuso que no debe perder vigencia por una mera suposición.

Además, se debe tener presente que la determinación de la remuneración del Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2021, así como la del resto de remuneraciones de los demás servidores públicos de la Federación, tiene como fundamento el artículo 127 constitucional.

En este sentido, tomando en cuenta el texto constitucional es posible advertir claramente que no existe una apariencia del buen derecho a favor del Instituto accionante, máxime que lo que se pretende suspender encuentra sustento en un mandato constitucional.

b) El peligro de la demora. Se refiere a la urgencia en el dictado de la medida, en el entendido de que la tardanza en la provisión de la medida generaría que la materia de la controversia se extinga.

En el caso no existe el peligro en la demora que pudiera generarse con la tramitación del medio de control constitucional, por ello causa agravio la resolución de suspensión.

En efecto, al tratarse de normas generales vigentes, debe aplicarse y estarse a lo resuelto en el fondo del asunto, ya que no hay riesgo de su extinción, no hay un daño irreversible, pues en el hipotético caso de que se determinara la inconstitucionalidad de la norma, ésta perdería vigencia, además de que el salario de los servidores públicos —que ejerzan la función— es una obligación permanente y no temporal. No existe riesgo de que desaparezca, o de que se consume una violación de derechos irreparable. Si hubiere personas físicas que estimaran un daño irreparable a su persona, éstas tienen otros medios de control constitucional, que regulan la suspensión en caso de actos que les afecten.

c) Puesta en peligro de la economía nacional y de las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano y afectación grave al interés social. La improcedencia de la suspensión resulta evidente, al poner en peligro la economía nacional y al afectar gravemente a la sociedad contrario a lo señalado en la resolución de forma infundada y motivada.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un criterio jurisprudencial de rubro: **“SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA”**, en el que refirió que el perjuicio al interés social y la contravención a disposiciones de orden público se actualiza, cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

En ese tenor, de estimar en el momento de resolución de la controversia que el citado ordenamiento es constitucional, no sería procedente retrotraer los efectos de la suspensión otorgada, por la naturaleza misma con la que se conduce el Presupuesto de Egresos de la Federación y de sus principios, como puede ser el de anualidad, lo cual significaría una afectación directa a la economía del país, pues determinado presupuesto no sería destinado para el beneficio de la sociedad.

Sirve de apoyo, por analogía, el siguiente criterio:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS. De lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y con el Presupuesto de Egresos de la Federación rige el principio de anualidad, consistente en establecer los ingresos que puede recaudar la Federación durante un ejercicio fiscal, así como la forma en que aquéllos han de aplicarse, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público, lo cual se patentiza con el hecho de que el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de egresos de la Federación, en la cual se deberán contemplar las contribuciones a cobrar en el año siguiente, para cubrir el presupuesto de egresos, aunado a que en la propia Ley de Ingresos se establece que su vigencia será de un año, así como la de todas las disposiciones referentes a su distribución y gasto. En consecuencia, si la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos tienen vigencia anual y ésta concluyó, resulta indudable que no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación, y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en ese medio de control constitucional no tiene efectos retroactivos. Por tanto, procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción V, 59 y 65, todos de la mencionada ley reglamentaria." Época: Novena Época. Registro: 182049. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Marzo de 2004. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 9/2004. Página: 957.

En consecuencia, si se confirma el acuerdo que por este medio se impugna, se estaría obligando a la modificación de los montos establecidos

en el Presupuesto de Egresos, para destinar una partida mayor al pago de las remuneraciones de servidores públicos del Instituto actor, lo que implicaría el serio riesgo de que no se destinen determinados recursos a sectores que benefician a la sociedad durante todo el año fiscal 2021, lo cual contraviene el orden público e interés social.

Además, es preciso señalar que el accionante, comparece mediante este medio de control constitucional, en defensa de los derechos de las personas físicas obligadas por la norma, es decir, no se impugnan las disposiciones legales sólo por considerar que invaden atribuciones del actor, sino por causar una afectación de manera directa a los intereses de los servidores públicos que laboran en la citada institución, olvidando que, en todo caso, estos pueden acudir a través de los medios legales existentes, en defensa de sus derechos.

Aunado a lo expuesto, debe destacarse que, con el otorgamiento de la medida cautelar, se violentan las atribuciones exclusivas con que cuenta la Cámara de Diputados en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, el precepto en cuestión confiere la facultad soberana a la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, la cual, sin duda es una de las facultades más importantes, dado que le permite incidir en el proyecto que le es remitido por el Poder Ejecutivo Federal.

En este orden, el Constituyente determinó, en el artículo 74 del Pacto Federal, qué facultades le corresponderían, en exclusiva, a la Cámara de Diputados, dentro de las cuales se encuentra la prevista en la fracción IV, consistente en aprobar, anualmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Dicha aprobación implica un procedimiento legislativo específico que incluye la iniciativa, discusión, examen, en su caso, modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, previsto en la Norma Fundamental.

Así, la disposición constitucional referida prevé como parte de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, que la misma aprobará el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

Al respecto, se observa que las únicas restricciones que tiene la Cámara de Diputados para aprobar o, en su caso, modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación son aquéllas previstas en la Constitución Federal y en las leyes que de ella emanen, sin la intervención de ningún otro órgano del Estado.

En esta tesitura, las únicas limitantes para la Cámara de Diputados al aprobar o modificar el proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, son las disposiciones constitucionales o de ley que expresamente establezcan asignaciones o requisitos que deban observarse obligadamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación y, desde luego, que previamente se hayan aprobado los ingresos suficientes para cubrir el gasto público.

Bajo esta óptica, el Presupuesto de Egresos de la Federación es una ley que se forma gracias a la composición y naturaleza democrática de la República, por lo cual, su aprobación se encomienda a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, toda vez que se considera la representante más directa de la soberanía popular.

Ahora bien, en la emisión del Presupuesto de Egresos de la Federación, participan el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de la siguiente manera:

1. El Poder Ejecutivo cuenta con la facultad exclusiva de formular el proyecto del Presupuesto.
2. La Cámara de Diputados, al tener el predominio de la representación popular en su conformación, cuenta, por mandato constitucional, con la facultad exclusiva de examinar, discutir y, en su caso, modificar el Proyecto de Presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo Federal, a través de un proceso legislativo caracterizado por la pluralidad en su conformación y en su naturaleza democrática que, entre otros puntos, se sustenta en el principio de "No hay tributo sin representación".

Tal esquema resulta congruente con los principios de soberanía popular y división de poderes, consagrados en los artículos 39 y 49 de la Constitución

Federal, de los cuales se infiere que, en esencia, rechazan frontalmente la idea de la concepción del Presupuesto de Egresos de la Federación como mero acto administrativo.

Por lo tanto, el gasto público contenido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, es el resultado de una relación de colaboración en materia presupuestaria entre el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados, que constituye el instrumento en el que se concretan las decisiones adoptadas que afectan el funcionamiento del Estado en su conjunto.

Es importante tomar en cuenta, que se trata de un documento jurídico, que contempla obligaciones y derechos en materia financiera para la Administración Pública, expresadas en términos contables.

Tomando en cuenta todo lo anteriormente expuesto, el Presupuesto de Egresos de la Federación es una ley que regula el compromiso del gasto público, entendido como una relación jurídica que surge cuando la Administración obliga o compromete al Presupuesto para el pago de diversas obras o servicios públicos. Con la ordenación de los gastos públicos, el Presupuesto de Egresos de la Federación tiene la naturaleza de ley respecto de los créditos presupuestarios, en tanto que tiene el valor de una autorización cuantitativa, cualitativa y temporal.

Asimismo, se debe advertir que la estructura del Presupuesto de Egresos de la Federación está integrada por un Decreto y sus anexos. Así, tanto los estados numéricos del Presupuesto que son consideraciones de tipo económico, como su articulado, son mandatos concretos dirigidos a la Administración, que no deben considerarse como elementos aislados. Asimismo, la estructura del Presupuesto de Egresos de la Federación, previo procedimiento legislativo, es susceptible de modificarse por la Cámara de Diputados, pues las facultades de la Cámara respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación son plenas y francamente de legislación.

Además, se trata de una norma que se rige por los principios de universalidad, unidad, y no afectación, por lo que el gasto público no debe interpretarse como susceptible de dividirse, en atención a que cada uno de los gastos contemplados en dicho presupuesto tiene efectos y consecuencias en la totalidad del gasto público.



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

Así, debe considerarse que constreñir a las autoridades que intervienen en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, a incorporar recursos para un determinado rubro, sin que ello esté previsto en las leyes federales, implicaría la afectación del proceso programático presupuestario, en razón de que el Ejecutivo Federal elabora el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación basándose en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, proponiendo las estimaciones de recursos que le permitan la ejecución de dichos programas y, consecuentemente, el desarrollo de las actividades de la Administración Pública Federal.

Del mismo modo, dicho Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación contempla los elementos que, en ejercicio de su autonomía, le remiten al Ejecutivo Federal, los Poderes Legislativo Federal y Judicial Federal, así como los órganos constitucionales autónomos, únicamente para su incorporación al Proyecto Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora bien, la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, autoriza los recursos que serán destinados al desarrollo de los programas federales del Poder Ejecutivo, de los presupuestos de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los órganos constitucionales autónomos, contando con la atribución de modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, asignando los recursos en función de las prioridades que determine dicha Cámara.

Conforme lo anterior, es de tomarse en cuenta que no se puede atentar contra lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal, a través del cual se establece a nivel constitucional, la presupuestación basada en resultados, incorporando como herramienta de retroalimentación para el proceso de programación-presupuesto a la evaluación de los resultados obtenidos en la ejecución de los programas, pues se obligaría a reasignar el gasto sin considerar los resultados obtenidos.

Derivado de lo antes expuesto, es evidente que la suspensión de un instrumento tan importante para la operatividad y funcionalidad no sólo de la Administración Pública y de los demás Poderes de la Unión, sino también de las actividades que realizan los órganos constitucionales autónomos,

así como la prestación de servicios en beneficio de la sociedad, no puede ser procedente, ya que con ello se pondrían en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, principalmente, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Tomando en cuenta lo anterior, debe resaltarse que si, contrario a lo dispuesto por el Constituyente, el Poder Judicial determina cómo debe emitirse el Presupuesto de Egresos en cualquiera de sus partidas, está vulnerando el Estado de Derecho que debe imperar en las relaciones entre las funciones del Poder Público.

No menos importante es el señalar que el Estado Mexicano, en las pasadas administraciones federales, ha reiterado su interés por modular y erradicar excesos en remuneraciones y gratificaciones a servidores públicos que se otorgan de forma injustificada, y a la vez obtener un ahorro económico que incida en la asignación de gasto público para programas y políticas orientadas al bienestar de la sociedad, ello para la atención de grupos en situación de vulnerabilidad, tal como consta en los puntos noveno y décimo de la exposición de motivos de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, que para un mejor entendimiento se reproducen a continuación:

*"(...) **Noveno.** Por otra parte, el entorno político y económico por el que atraviesa nuestro País nos obliga a entender que los recursos serán cada día más escasos, además de ser una exigencia de población que se establezca normativamente un tope a las remuneraciones de los servidores públicos de la federación.*

***Décimo.** Así pues, los diputados de este H. Congreso de la Unión, debemos estar conscientes del imperativo, de que los servidores públicos dispongan de una remuneración adecuada y suficiente que les permita cubrir sus propias necesidades y las de sus familias. Pero también, debemos exigir que estas prestaciones económicas estén ligadas con las funciones que cada uno de ellos realizan en los poderes de la Federación, órganos, organismos, entidades públicas o de cualquier otra institución de distinta naturaleza, incluyendo los que cuentan con autonomía constitucional; para que sean congruentes con el trabajo que desempeñan, independientemente, de la denominación que se le dé para su pago. (...)"*

Así, se encuentra plenamente acreditado el impacto económico en perjuicio de los grupos en situación de vulnerabilidad de la sociedad y del interés público que se actualiza con la indebida concesión de la suspensión de las referidas normas generales impugnadas.



CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL.

En efecto, el acuerdo recurrido inobserva lo dispuesto en los artículos 15 y 18 de la Ley Reglamentaria que prevén que no se podrá conceder esa medida cuando se afecte gravemente a la sociedad y a la economía nacional en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudieran obtener los demandantes, y que se deberán analizar las circunstancias y características particulares del caso.

Atento a lo anterior, lo procedente es revocar el acuerdo que se recurre a efecto de negar la suspensión solicitada de la norma controvertida.

POR LO ANTES EXPUESTO Y FUNDADO, A ESA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR SU DIGNO CONDUCTO, RESPETUOSAMENTE SOLICITO:

PRIMERO. Tenerme por presentado, en representación del Presidente de la República, en los términos del presente escrito.

SEGUNDO. Declarar procedente y fundado el presente recurso de reclamación.

TERCERO. Revocar el acuerdo de fecha 17 de diciembre de 2020, dictado por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Alberto Pérez Dayán, integrantes de Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo periodo de dos mil veinte, en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 211/2020.

EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL



LICENCIADO JULIO SCHERER IBARRA.

MVC/GL/LACP/LGRZ.

Evidencia criptográfica · Firma electrónica certificada
Nombre del documento firmado: Promocion7754_1.pdf
Secuencia: 3482121

Este documento digitalizado es copia fiel de su versión impresa, la cual corresponde a su original.

AUTORIDAD CERTIFICADORA

Firmante	Nombre:	JULIO SCHERER IBARRA	Estado del certificado:	OK	Vigente
	CURP:	SEIJ591218HDFCBL00			
Firma	Serie del certificado del firmante:	3030303031303030303030353034353735363536	Revocación:	OK	No Revocado
	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	11/01/2021T21:21:17Z / 11/01/2021T15:21:17-06:00	Estatus de firma:	OK	Válida
	Algoritmo:	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma:	6d 1e 21 e4 28 df 3a 3f c6 e5 7e 93 1b 1f 77 62 61 11 d9 48 98 f5 be 9b 45 6e c0 b7 30 b7 ee 1e db 56 7b 17 ef 64 77 a6 91 62 d3 38 01 ef e4 f6 22 2f 0b e2 43 81 75 8d 53 83 6f 78 fd 9b 6e a9 4c ff 15 48 ef 40 17 2f 38 97 b2 53 05 65 45 81 41 b5 f6 89 c0 45 08 85 94 3f a1 9c 82 46 51 97 9a 24 4d 53 27 2c c4 3e 85 58 56 63 2a b8 79 90 1d dd 36 64 b8 53 95 a8 ad 32 56 c1 75 8b 4f b9 55 a1 85 78 9a 5f 10 ea a9 27 0d 44 a0 8e 10 bd b0 85 02 fb 1b 9f 3b 50 9f d2 83 97 60 5b 44 d7 e7 f1 9c 33 88 7d 52 d0 63 d2 e9 cc 74 4c f0 b8 f6 7e f0 eb 65 dd 5b 61 61 0b 08 d5 51 16 f6 b0 d1 5d 9a 62 18 fd 57 d7 de 0e 45 a7 3f ba 08 d9 65 84 85 cc e4 05 34 03 da ac 41 28 9d 7b ca 06 3b f7 01 da 52 dd 24 29 e6 89 d4 92 07 5e 05 86 4e af 39 f8 f2 f8 84 38 55 a1 96 35 ad 67 15 91			
Validación OSCP	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	11/01/2021T21:23:00Z / 11/01/2021T15:23:00-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta OSCP:	Servicio OSCP SAT			
	Emisor del certificado de OSCP:	AUTORIDAD CERTIFICADORA			
	Número de serie del certificado OSCP:	3030303031303030303030353034353735363536			
Estampa TSP	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	11/01/2021T21:21:17Z / 11/01/2021T15:21:17-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP:	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado TSP:	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia:	3542781			
	Datos estampillados:	58E060D2CF8ED90D6FB1E3F0C704FB6FE439322EB04C0465A4CC757CEEDA6FED			