



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2012.
ACTOR: PODER EJECUTIVO FEDERAL.
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD.**

En México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil doce, se da cuenta al Ministro instructor José Fernando Franco González Salas, con copia certificada de las constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional que se cita al rubro. Conste

México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil doce.

Con la copia certificada de cuenta, de las constancias que forman parte del expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro; como está ordenado en el proveído de admisión de esta fecha, **fórmese y regístrese el presente incidente de suspensión;** y a efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Poder Ejecutivo Federal, por conducto de su Consejero Jurídico, se tiene en cuenta lo siguiente:

Primero. En el escrito de demanda, dicho Poder impugna lo siguiente:

“El oficio número D.G.P.L.6I-II-9-6138, de fecha 12 de julio de 2012, recibido el día siguiente en la Secretaría de Gobernación, suscrito por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, mediante el cual ordena al Ejecutivo Federal publicar de inmediato en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se adicionan cuatro párrafos al Artículo Trigésimo Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, para integrar un Fondo Especial de Recursos para atender las Contingencias Climáticas Extraordinarias (PERCCE) por un monto de 15 mil millones de pesos, para atender los daños ocasionados por contingencias climatológicas de sequía en los Estados de Sonora, Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Guanajuato, Michoacán, por las heladas en los Estados de Tlaxcala, Puebla, México, Veracruz e Hidalgo, y por inundaciones en los Estados de Tabasco y Colima (los Estados de Quintana Roo, Jalisco, Nayarit y el Distrito Federal, están siendo afectados por sequía), aprobado el 30 de abril del año en curso.”

Segundo. En el capítulo correspondiente de la demanda, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal solicita la suspensión de los actos impugnados, en los términos siguientes:

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2012**

“De conformidad con los artículos 14, 15 y 18 de la Ley Reglamentaria, solicito la suspensión de los efectos y consecuencias del oficio impugnado, para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan y no se promulgue ni se publique en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se adicionan cuatro párrafos al Artículo Trigésimo Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, para integrar un Fondo Especial de Recursos para atender las Contingencias Climáticas Extraordinarias (FERCCE) por un monto de 15 mil millones de pesos, para atender los daños ocasionados por contingencias climatológicas de sequía en los Estados de Sonora, Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Guanajuato, Michoacán, por las heladas en los Estados de Tlaxcala, Puebla, México, Veracruz e Hidalgo, y por inundaciones en los Estados de Tabasco y Colima (los Estados de Quintana Roo, Jalisco, Nayarit y el Distrito Federal están siendo afectados por sequía), aprobado el 30 de abril del año en curso” (sic), hasta en tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva el fondo del juicio de controversia constitucional que se plantea.

Tal solicitud encuentra sustento en las razones y fundamentos que a continuación se exponen:

(...)

Conforme a lo anterior, se advierte que las particularidades del caso que nos ocupan llevan a la convicción de que existe una razonable pretensión del promovente que resulta razonable, que permite que tenga apariencia de juridicidad.

En efecto, en el presente caso, la Cámara de Diputados pretende obligar al Ejecutivo Federal a realizar la publicación del Decreto, con fundamento en el artículo 72, fracción B, de la Ley Fundamental, sin embargo, si bien es cierto que tiene dicha atribución de ordenar la publicación de decretos en el supuesto ya señalado, también lo es que dicha instrucción debe recaer sobre aquellos actos que tengan sustento jurídico por estar previstos y fundamentados en la Constitución Federal, cuando menos en su aspecto externo o formal, es decir, cuando se trate de leyes o decretos.

Al respecto, debe insistirse que más allá de los argumentos de fondo sobre la inconstitucionalidad del Decreto, la orden de publicación recae sobre una pretendida “reforma” unicameral al PEF 2012, cuando en términos del artículo 126 constitucional, la aprobación, durante el ejercicio, de gastos extraordinarios posteriores a la entrada en vigor del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin importar que sean mínimas, deben ser de naturaleza formalmente legislativa (bicameral) y deben tener el carácter de leyes.

Por otra parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia del retraso en el dictado de la resolución de fondo, lo cual acontece en el caso que nos ocupa, ya que el hecho de no suspender la orden de publicación del Decreto, tendría efecto que el Ejecutivo Federal se encuentre subordinado a la Cámara de

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2012

FORMA A-54



Diputados al presunto amparo del artículo 72, fracción B, de la Constitución Federal, pues aquélla podría imponerle cualesquiera actos que considere, aún cuando no tengan fundamento constitucional alguno.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En tal sentido, de no concederse la suspensión en la presente controversia constitucional, la misma quedaría sin materia, pues se consumiría el acto impugnado.

Aunado a lo anterior, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que al resolver el recurso de reclamación 37/2000, lo siguiente: (...)

En tal orden de ideas, si como se ha señalado, en el caso es susceptible la suspensión de la orden de promulgación y publicación emitida por la Cámara de Diputados, es necesario analizar si con su otorgamiento no se contravienen las disposiciones contenidas en los artículos 14, último párrafo y 15 de la ley reglamentaria de la materia.

En relación con el impedimento consignado en la parte final del artículo 14 de la Ley Reglamentaria consistente en que “la suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales”, debe señalarse, en primer lugar, que tal prohibición se refiere a las normas que por razón de su promulgación y publicación hayan adquirido los atributos propios de ley, entre los cuales se encuentra en forma importante su generalidad, lo que en el caso no se cumple, pues se trata de un oficio que revistas las características de un acto particular, concreto y específicamente dirigido al Ejecutivo Federal, esto a pesar de su íntima relación con la promulgación y publicación de un acto emanado por la Cámara de Diputados, el cual no tiene la característica de ley o decreto, y requiere que se subsanen las vulneraciones a la Constitución Federal para que pueda ser susceptible de publicarse, en su carácter de ley, conforme al artículo 72, en relación con el diverso 126 de la Norma Fundamental.

Por otra parte, tampoco se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 15 de la ley de la materia, consistentes en que con el otorgamiento de la suspensión 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.

En efecto, por cuanto se refiere al primer supuesto, con la suspensión de los efectos y consecuencias que produce el oficio impugnado, evidentemente no se pone en peligro la seguridad y economía nacionales, en tanto que la orden de publicación que emite la Cámara de Diputados, respecto a las modificaciones al PEF 2012, no repercute en esos aspectos y, por ende, de otorgarse la suspensión para el efecto de que éste no se promulgue ni se publique, no actualizan tales supuestos al referirse al decreto en cita a una materia distinta de aquellas que previene la norma.

Tampoco se ponen en peligro las instituciones del orden jurídico mexicano, entendiéndose como tales, al conjunto de principios básicos consignados en la Constitución Federal, que rigen la vida política, social y económica del país; de ahí que la suspensión

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2012

resulte improcedente cuando se vieren afectadas las disposiciones constitucionales que proclamen tales principios o 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.

En el caso, si bien es verdad que el procedimiento legislativo de creación y modificación de leyes encuadra en dicho concepto, también lo es que con el otorgamiento de la suspensión no se ponen en peligro tales instituciones, pues lo que se pretende con la paralización del procedimiento es precisamente salvaguardar el orden constitucional, evitando la promulgación y publicación de un decreto, en cuyo proceso de formación no se observaron las prescripciones constitucionales correspondientes.

Por último, con la concesión de la suspensión, no se actualizaría la afectación grave a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, ya que existe un interés general en que el procedimiento legislativo se apege a las prescripciones constitucionales, como lo es que las leyes sean emitidas de conformidad con el procedimiento previsto en la Ley Fundamental, por lo que es evidente que, con el otorgamiento de la medida en los términos solicitados, no se afecta el interés social.

En cambio, de no otorgarse la suspensión al Ejecutivo Federal tendría la obligación de promulgar y ordenar que se publique la modificación al PEF 2012 realizada por la Cámara de Diputados, con lo que quedaría sin materia la controversia constitucional, dado que aunque se estimara fundada la acción, siendo que la declaración de invalidez de la sentencia, no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa del artículo 105, fracción I, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, en relación con el 45, párrafo segundo, de su Ley Reglamentaria, la violación alegada ya no podría ser reparada.

Además, el otorgamiento de la suspensión solicitada resulta procedente pues los efectos y consecuencias del oficio impugnado no tiene el carácter de consumado, por lo que hace específicamente a la promulgación y publicación, los cuales son susceptibles de suspenderse para que se mantengan las cosas en el estado de guardan.

No es óbice a lo anterior, el hecho de la Cámara de Diputados sostenga que el procedimiento legislativo por medio del cual se modificó el PEF 2012, se llevó a cabo en términos de la Constitución Federal, hecho que, como ya se demostró párrafos arriba, pues toda aprobación de nuevos gastos durante el ejercicio fiscal, debe ser mediante una ley posterior, lo que implica seguir el proceso legislativo bicameral previsto en el artículo 72 constitucional, sin embargo, tal circunstancia es materia del fondo de la litis y deberá dilucidarse al momento en que ese tribunal dicte sentencia, razón por la cual cobra relevancia el otorgamiento de la medida cautelar, con el propósito de mantener viva la materia del juicio.

(...)

Es de señalar que, si bien es cierto que en el presente caso el Ejecutivo Federal no ejerció su derecho de veto (baste recordar

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2012

FORMA A-54



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

que el Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación devolvió el proyecto a la Cámara de Diputados haciendo diversas consideraciones en cuanto a que no quedaba claro el trámite solicitado, al no haber concluido el proceso legislativo bicameral), lo cierto es que lo que se pretende con la paralización del procedimiento es, precisamente, salvaguardar el orden constitucional, evitando la promulgación y publicación de un decreto legislativo en cuyo proceso de formación no se observaron las prescripciones constitucionales correspondientes.

En las relatadas condiciones, de conformidad con los artículos 14, 15 y 18 de la Ley Reglamentaria, es procedente el otorgamiento de la suspensión de los efectos y consecuencias del oficio impugnado, para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan y no se promulgue ni publique en el Diario Oficial de la Federación la modificación al PEF 2012, hasta en tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva el fondo de la controversia constitucional que se plantea.”

Cuarto. Los artículos 14 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que se deben tomar en cuenta los elementos que sean proporcionados por las partes, así como las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional, a fin de proveer sobre la petición de suspensión de los actos impugnados.

Del capítulo de suspensión de la demanda se desprende que el Poder Ejecutivo Federal solicita la medida cautelar para que se suspendan los efectos y consecuencias del oficio D.G.P.L.6I-II-6138 de doce de julio de dos mil doce, suscrito por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, mediante el cual ordena publicar de inmediato en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se adicionan cuatro párrafos al Artículo Trigésimo Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, para integrar un Fondo Especial de Recursos para atender las Contingencias Climáticas Extraordinarias (FERCCE), por un monto de quince mil millones de pesos, para atender los daños ocasionados por contingencias climatológicas de sequía en los Estados de Sonora, Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Guanajuato, Michoacán, por las heladas en los Estados de Tlaxcala, Puebla, México, Veracruz e Hidalgo, y por

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2012**

inundaciones en los Estados de Tabasco y Colima (los Estados de Quintana Roo, Jalisco, Nayarit y el Distrito Federal están siendo afectados por sequía)”, aprobado el treinta de abril del año en curso, el cual establece lo siguiente:

“La Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorga el Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DECRETA:

Se adicionan cuatro párrafos al Artículo Trigésimo Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, para integrar un Fondo Especial de Recursos para atender las Contingencias Climáticas Extraordinarias (FERCCE) ...

Artículo Único. Se adiciona el Artículo Trigésimo Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012 con cuatro párrafos, para quedar como sigue:

Trigésimo Quinto. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará lo conducente a efecto de ampliar los fines del fondo a que se refiere el Artículo Décimo Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011, para que se incluya en el mismo la atención a contingencias climáticas en el campo hasta por 6 mil millones de pesos, siendo responsabilidad de las entidades federativas el destino de los recursos correspondientes.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integrará un Fondo Especial de Recursos para atender las Contingencias Climáticas Extraordinarias (FERCCE) por un monto de 15 millones de pesos (...)

Los recursos del fondo se aplicarán de manera proporcional a las entidades señaladas, tomando en consideración los daños y pérdidas ocasionados y de conformidad con los lineamientos de operación que sobre el particular se expidan, en un plazo no mayor de 30 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

El fondo se deberá integrar con los recursos excedentes que resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos de 2011; con los ingresos que resulten de los excedentes de la venta de petróleo; con los subejercicios del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2011; y/o con las economías que el Ejecutivo Federal hubiera obtenido en la ejecución del paquete económico.

La entrega de los recursos de este fondo a los Estados afectados se hará de manera expedita e inmediata y sin sujetarla a lineamientos o reglas de operación que limiten o impidan que los recursos lleguen urgentemente a las zonas afectadas.

Transitorio.

Único. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F. a 30 de abril de 2012.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2012

FORMA A-54



(Rúbrica)
Dip. Guadalupe Acosta Naranjo
Presidente

(Rúbrica)
Dip. Herón Escobar García
Secretario

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Al respecto, la parte actora en su escrito de demanda aduce, entre otras cuestiones, que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión extralimita sus atribuciones al ordenar al Presidente de la República la publicación del referido Decreto que no siguió el proceso legislativo previsto por los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, considerando al efecto, que el Fondo Especial de Recursos para atender Contingencias Climáticas Extraordinarias, no se incluyó en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil doce, respecto del cual rigen los principios de anualidad y unidad del presupuesto; y que el único mecanismo con ^{que} cuenta el Poder Legislativo Federal para aprobar de forma extraordinaria nuevos gastos durante el ejercicio es por medio de una ley posterior, en términos del artículo 126 de la propia Norma Fundamental, que establece: ***“No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.”***

Como estudio preliminar, ^{debe} considerarse que la suspensión en controversias constitucionales se encuentra regulada en los artículos 14, 15, 16, ¹⁷ y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, de cuyo contenido se advierten ^{los} siguientes aspectos:

1. Procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada en todo momento, ^{hasta} antes de que se dicte sentencia definitiva.
2. Procede respecto de actos que, atendiendo a su naturaleza, puedan ser suspendidos sus efectos o consecuencias.
3. No podrá otorgarse en los casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales.
4. No se concederá cuando 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.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2012**

5. El auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y,

6. Para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

Al respecto, el Tribunal Pleno emitió la tesis de jurisprudencia **P./J. 27/2008**, cuyo texto es el siguiente:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES. *La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*

(Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, correspondiente al mes de marzo de dos mil ocho, página mil cuatrocientos setenta y dos, registro 170,007).

Como se advierte de este criterio jurisprudencial, la suspensión participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que, en primer lugar, tiene como fin preservar la materia del juicio, a efecto de asegurar provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia pueda ejecutarse eficaz e íntegramente, de modo que tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en tanto se resuelve el juicio principal.

En ese orden de ideas, la suspensión constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2012

FORMA A-54



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

impugnados o que se produzcan o continúen realizando sus efectos, mientras se dicta sentencia en el expediente principal, a efecto de preservar la materia del juicio y asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia.

Atendiendo a las características particulares del caso y al contenido del oficio impugnado, cuyos efectos se refieren a la orden de publicar en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que adiciona cuatro párrafos al Artículo Trigésimo Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egreso de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil doce, a efecto de preservar la materia del juicio y asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora, **procede conceder la suspensión para que se mantengan las cosas en el estado que se encuentran, es decir, se suspenden los efectos de dicha orden de publicación hasta en tanto se dicta sentencia en el expediente principal.**

Cabe destacar que los efectos del oficio impugnado aluden a la publicación de una modificación o adecuación presupuestal mediante decreto de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que crea un Fondo Especial de Recursos para atender Contingencias Climáticas Extraordinarias por un monto de quince mil millones de pesos, respecto del cual el Poder Ejecutivo Federal aduce que sólo puede realizarse mediante ley posterior y, por ende, que debió seguirse el proceso legislativo correspondiente, conforme a lo previsto por los artículos 71, 72 y 126 de la Constitución Federal, por lo que atendiendo a ese derecho litigioso, del que no se prejuzga su constitucionalidad o inconstitucionalidad, procede conceder la suspensión en los términos ya precisados, a efecto de preservar la materia del juicio, en virtud de que los efectos de la sentencia que, en su caso, declare la invalidez del acto impugnado no tendría efectos retroactivos, salvo en materia penal, por

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2012**

disposición expresa del artículo 105, fracción I, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.

Aunado a lo anterior, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia sustentó la tesis de jurisprudencia **P./J. 24/99**, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL.”** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y nueve, página doscientos cincuenta y uno, registro 194,259). Asimismo, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver el veintiocho de octubre de dos mil nueve, el amparo en revisión **687/2007**, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Margarita Beatriz Luna Ramos, en contra del emitido por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel y el suscrito Ministro instructor, adoptó el criterio contenido en dicha tesis, que es de aplicación obligatoria en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de la Materia, por lo que, dejando a salvo el voto de minoría, el decreto legislativo que se pretende publicar, referido a una modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil doce, tiene la naturaleza de acto y no de norma general; por ende, no es aplicable la prohibición de otorgar la suspensión en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales, en términos del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Por otra parte, con el otorgamiento de la suspensión no se afecta la seguridad y economía nacionales (identificado este último con la organización de las actividades económicas establecidas por el Estado mexicano conforme a los principios rectores del desarrollo), en tanto que únicamente se pretende preservar la materia del juicio, atendiendo a la naturaleza del acto impugnado; y no se advierte que la falta de publicación del referido decreto pueda lesionar intereses de la sociedad en general, porque si bien el decreto de referencia alude a la integración de un fondo especial de recursos para atender contingencias climáticas

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2012

FORMA A-54



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

extraordinarias en diversos estados del país, lo cierto es que cada uno de los Poderes de la Unión y sus respectivas dependencias, en el ámbito de sus atribuciones tienen a su cargo la aplicación de los programas y la ejecución del gasto correspondiente, con la posibilidad de considerar, en su caso, las adecuaciones presupuestales que sean necesarias conforme a lo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil doce, y en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Además, no se ponen en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, porque si bien el procedimiento legislativo de creación y modificación de leyes puede considerarse una institución de esa naturaleza, en el caso el acto impugnado se refiere a la publicación de un decreto que adiciona el Presupuesto de Egreso de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil doce, respecto del cual la parte actora aduce que no satisfizo los requisitos constitucionales exigidos para su emisión, por lo que la medida cautelar además de preservar la materia del juicio tiene como finalidad la regularidad del orden constitucional, dado el interés general de que los actos legislativos se apeguen a las normas previstas para su creación.

En otro aspecto, no se advierten elementos para determinar, de manera objetiva y razonable, que el otorgamiento de la suspensión pueda afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, en tanto la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el Capítulo III del Título Tercero (Del Ejercicio del Gasto Público) establece reglas específicas que deben seguirse para que las dependencias o entes ejecutores de gasto realicen adecuaciones presupuestales y, además, conforme a la normatividad aplicable el Ejecutivo Federal ha implementado las acciones de gobierno tendientes a combatir contingencias climáticas y fenómenos naturales.

Al respecto, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en su Título Cuarto (De los Apoyos Económicos), artículos 189 y 190, establece:

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2012**

“Artículo 189.- Los proyectos de Presupuesto de Egresos que formule el Ejecutivo Federal deberán ser congruentes, según lo dispone el artículo 40 de la Ley de Planeación, con los objetivos, las metas y las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales correlacionados y el Programa Especial Concurrente, definidos para el corto y mediano plazos. En dichos proyectos e instrumentos, a iniciativa del Ejecutivo Federal, se tomará en cuenta la necesidad de coordinar las acciones de las distintas dependencias y entidades federales para impulsar el desarrollo rural sustentable.

Artículo 190.- Para los efectos del artículo anterior, y de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 24 y 25 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las previsiones presupuestales podrán comprender los siguientes rubros: (...)

IV. Apoyos a productores en zonas áridas, zonas de marginación y de reconversión, así como a los afectados por contingencias climatológicas; y (...)”

El artículo Trigésimo Quinto Transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil doce, establece:

“TRIGÉSIMO QUINTO. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito público, realizará lo conducente a efecto de ampliar los fines del Fondo a que se refiere el artículo Décimo Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011, para que se incluya en el mismo la atención a contingencias climáticas en el campo hasta por 6 mil millones de pesos, siendo responsabilidad de las entidades federativas el destino de los recursos correspondientes”.

El diverso artículo Décimo Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil once, determina:

“DÉCIMO QUINTO. A más tardar el 31 de enero de 2011 el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, deberá presentar a la Cámara de Diputados las disposiciones generales para el Fondo de Desastres Naturales, así como el Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas, que consideren que el ejercicio de dichos fondos sea sencillo y permita atender oportunamente las necesidades de la población afectada por un desastre natural.

Las disposiciones generales a que se refiere el párrafo anterior deberán sujetarse a los principios de eficacia, transparencia, oportunidad y honradez.

(...)”

Por otra parte, el artículo 43, fracción III, del Presupuesto de Egreso de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil doce, prevé un



Programa de Prevención y Manejo de Riesgos", en el cual se determina lo siguiente:

"Este Programa está orientado a apoyar a los productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas para prevenir o mitigar los impactos negativos provocados por contingencias climáticas, sanitarias o de mercado, con el fin de contribuir a mantener su patrimonio y permitirles continuar con su actividad productiva. Asimismo, esos apoyos permitirán dar mayor certidumbre a los intermediarios financieros respecto a la probabilidad de recuperar los créditos otorgados.

En este programa se encuentran los componentes de Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización; Atención a Desastres Naturales en el sector Agropecuario y Pesquero; Garantías (incluye garantías para adquisición de fertilizantes y desarrollo pesquero); Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación y Sanidades.

El presupuesto asignado en los siguientes subcomponentes: Apoyo al Ingreso Objetivo; Coberturas de Precios y compensación de bases de los productos elegibles; Agricultura y Ganadería por Contrato; y Ordenamiento de Mercados de Granos y Oleaginosas serán para atender las cosechas de los ciclos productivos del Otoño-Invierno 2011/2012 y el ciclo Primavera-Verano 2012, y en su caso, los saldos de compromisos anteriores sujetos a disponibilidad presupuestaria. (...)

En relación con lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió el **"Acuerdo por el que se emiten la Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales"**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de diciembre de dos mil diez, en el cual se establece que el Fondo de Desastres Naturales tiene por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, respecto de los cuales el artículo 6o de dicho Acuerdo establece:

"Artículo 6o.- Los Fenómenos Naturales Perturbadores por los cuales la SEGOB podrá emitir Declaratoria de Desastre Natural, son los que a continuación se enlistan:

I. Geológicos:

- a) Alud;
- b) Erupción volcánica;
- c) Hundimiento;
- d) Maremoto;
- e) Movimiento de ladera;
- f) Ola extrema;
- g) Sismo, y
- h) Subsistencia.

(...)

II. Hidrometeorológicos:

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2012**

- a) *Granizada severa;*
- b) *Huracán;*
- c) *Inundación fluvial;*
- d) *Inundación pluvial;*
- e) *Lluvia severa;*
- f) *Nevada severa;*
- g) *Sequía severa;*
- h) *Tormenta tropical, y*
- i) *Tornado;*

III. *Incendio forestal, y*

IV. *Otros.*

Se podrán cubrir con cargo al FONDEN los daños derivados de cualquier otro Fenómeno Natural Perturbador no previsto en las Reglas, o situación meteorológica excepcional o extraordinaria, con características similares a los fenómenos antes señalados, de acuerdo con el origen, periodicidad y severidad de los daños, siempre y cuando se cumpla con el procedimiento establecido en los Lineamientos de Operación.”

Asimismo, el Presidente de la República expidió el **“Acuerdo por el que se instruyen acciones para mitigar los efectos de la sequía que atraviesan diversas entidades federativas”**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de enero de dos mil doce, en el cual se establecen medidas y acciones específicas a cargo de diversas dependencias de la administración pública federal, para atender los efectos de la sequía, precisando en sus considerandos, lo siguiente:

“(…)

Que desde julio del año 2011, ante la inminencia de una sequía prolongada para el país, el Gobierno Federal estableció la “Estrategia para la Atención de los Estados Afectados por la Sequía”. A través de ella, tan sólo entre agosto y diciembre de 2011 se entregaron recursos por más de 5 mil millones de pesos en apoyo a las familias y los sectores productivos afectados. (...)

Que para hacer frente a esta contingencia en 2012, con el apoyo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se cuenta con recursos por un monto histórico de más de 33 mil millones de pesos, a los cuales se podrán sumar apoyos del Fondo de Desastres Naturales; (...).”

Además, la Secretaría de Gobernación expidió el **“Acuerdo que establece los Lineamientos del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN”**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de julio de dos mil doce, que en lo conducente establece:

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2012

FORMA A-34



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

“Artículo 1. Los presentes Lineamientos tienen por objeto regular la emisión y cierre de las declaratorias de Emergencia, así como la administración, control y ejercicio del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN, que se desprenden de los Artículos 7, fracciones III, IV y V; 19, fracción XI; 21, 59, 61, 62, 64 y 74 de la Ley General de Protección Civil, y 3 de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, y que tiene a su cargo la Secretaría de Gobernación, el cual tiene por objeto proporcionar suministros de auxilio y asistencia ante situaciones de Emergencia y de desastre, para responder de manera inmediata y oportuna a las necesidades urgentes para la protección de la vida y la salud de la población, generadas ante la inminencia, la alta probabilidad u ocurrencia de un fenómeno natural perturbador.”

Los procesos de acceso, autorización y seguimiento del ejercicio de los recursos previstos en los presentes Lineamientos, entre otros, podrán realizarse con el apoyo de los medios, tecnologías y sistemas disponibles, para efectos de coadyuvar en la atención oportuna de la población y la mitigación de los efectos de los desastres naturales, en los términos de las disposiciones aplicables.

Artículo 3. El Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN sólo podrá ser utilizado cuando haya mediado una declaratoria de Emergencia y con ella la Dirección General del FONDEN podrá autorizar la adquisición de insumos, conforme a la normatividad aplicable, a fin de responder de forma inmediata a las necesidades urgentes para la protección de la vida y la salud de las personas de manera complementaria y coordinada con las entidades federativas.

Artículo 4. El Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN se establece con los recursos que determine la Unidad de Política, en los términos de las disposiciones aplicables, con cargo al Programa FONDEN o al Fideicomiso FONDEN.

Artículo 5. Los fenómenos naturales perturbadores cuya ocurrencia permite, en su caso, que las entidades federativas soliciten a la SEGOB una declaratoria de Emergencia, y así acceder a los recursos del Fondo para la atención de Emergencias FONDEN, son los que a continuación se enlistan:

I. Geológicos:

(...)

II. Meteorológicos e Hidrometeorológicos:

- a) Tormenta tropical;
- b) Huracán;
- c) Vientos fuertes;
- d) Lluvia severa;
- e) Nevada severa;
- f) Granizada severa;
- g) Helada severa;
- h) Inundación fluvial;
- i) Inundación pluvial, y
- j) Tornado.

III. Otros: Incendio forestal.

Conforme a los requisitos y al procedimiento previsto en estos Lineamientos, se podrán iniciar los trámites para la emisión de una declaratoria de Emergencia por la presencia de cualquier otro

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 90/2012

fenómeno natural perturbador, con características similares a los fenómenos naturales antes señalados, en términos de su origen, periodicidad, atipicidad y severidad, según lo determine la instancia técnica facultada.

De lo expuesto se puede advertir que el Poder Ejecutivo Federal ha implementado reglas generales y lineamientos para ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzcan fenómenos naturales perturbadores, entre otros, los relativos a inundación fluvial o pluvial, helada severa y sequía severa, estableciendo los tramites y requisitos que deben satisfacerse para acceder a los fondos de desastres naturales y para la atención de emergencias (FONDEN), por lo que no es posible considerar que la medida cautelar otorgada respecto de la orden de publicar el decreto legislativo que modifica el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil doce, a efecto de integrar de un fondo especial de recursos para atender contingencias climáticas extraordinarias en diversos estados del país, afecte gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que pueda obtener el solicitante, dado que, por una parte, de la copia certificada del oficio N° SEL/300/241/12 de primero de junio de dos mil doce, dirigido al Presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, suscrito por el Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, se advierte que alude a la ejecución de acciones concretas para atender contingencias climáticas, precisando al efecto, lo siguiente:

“En el mes de enero se expidió y publicó en el Diario de la Federación el Acuerdo por el que se instruyen acciones para mitigar los efectos de la sequía que atraviesan diversas entidades federativas, el cual contempla acciones puntuales a cargo de diversas dependencias y entidades de Administración Pública Federal que han contribuido a la atención inmediata de la población (principalmente el suministro de agua y alimentos), así como a agilizar la emisión de autorizaciones y permisos y con ello la entrega expedita de recursos y otros apoyos para atender la contingencia.

De los casi 34,000 millones de pesos aprobados por la H. Cámara de Diputados para este ejercicio en el Presupuesto de Egresos de la Federación, al 16 de mayo de este año se han ejercido 17,341.9 millones de pesos, así como están en proceso otros 3,000 millones de pesos adicionales, a través de la ejecución de los ocho ejes de atención establecidos por el Gobierno Federal y que han sido informados puntualmente y con detalle a ese órgano legislativo: abasto de agua potable a la población; protección social y

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2012

FORMA A-54



preservación de oportunidades; protección del ingreso familiar; apoyo al empleo en las zonas afectadas, mantenimiento de las capacidades productivas; manejo adecuado del agua y uso sustentable de recursos naturales; activación de esquemas de aseguramiento, y esquemas de financiamiento.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Adicionalmente, se han ejercido recursos por 4,727.1 millones de pesos correspondientes a los programas Procampo, Oportunidades, así como 70 y más como complemento a las acciones de dichos programas que ya están contempladas para atender las contingencias; y 691.5 millones de pesos del Fondo de Apoyo para Infraestructura y la Seguridad en los Estados, para financiamiento de infraestructura agropecuaria. Asimismo, se cuenta con la declaratoria de desastres naturales para acceder a recursos con cargo al FONDEN en 237 municipios, de los cuales 108 ya están siendo apoyados, y se cuenta con recursos adicionales por un monto de 961.3 millones de pesos para los municipios que a la fecha están solicitando el acceso a dichos recursos.

Por otra parte, la existencia de normas de carácter presupuestal cuya aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que tiene a su cargo establecer directrices y los planes nacionales de desarrollo, para la programación del gasto público federal conforme a presupuestos que se formularán conforme a programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, impide considerar que la suspensión concedida respecto de la orden de publicación del decreto legislativo que dispone la integración de un fondo especial de recursos para atender contingencias climáticas extraordinarias en diversos estados del país, pueda afectar gravemente a la sociedad, dado que constitucional y legalmente la política presupuestal está a cargo del Ejecutivo Federal que en ese rubro ha implementado diversas acciones por conducto de las dependencias que integran la Administración Pública, de modo que el análisis preliminar del asunto para efectos de la suspensión no puede llevar a considerar de facto, que sea necesaria o ineludible la integración del referido fondo para atender contingencias climáticas en diversas entidades federativas, dada la previsión presupuestal y las reglas de operación del Fondo de Desastres Naturales y del Fondo para la Atención de Emergencias (FONDEN) que atienden las mismas contingencias climáticas; por lo que no puede decirse que en el caso se causará una afectación mayor a la sociedad.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2012**

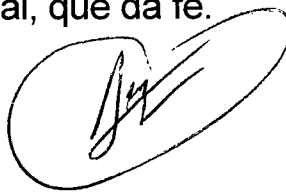
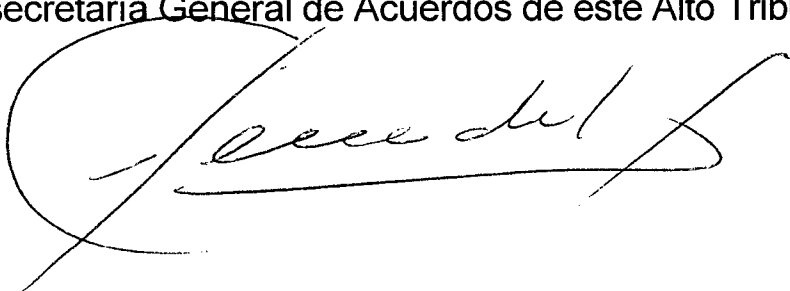
En consecuencia, atendiendo a las circunstancias y características particulares de la presente controversia constitucional y a la naturaleza del acto impugnado, con apoyo en los artículos 14 a 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se acuerda:

I. Se concede la suspensión solicitada por el Poder Ejecutivo Federal, en los términos y para los efectos que se indican en este proveído.

II. La medida suspensiva surtirá efectos de inmediato y sin necesidad de otorgar garantía alguna.

Notifíquese por lista y mediante oficio a las partes

Así lo proveyó y firma el **Ministro instructor José Fernando Franco González Salas**, quien actúa con el licenciado **Marco Antonio Cepeda Anaya**, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.



Esta hoja corresponde al proveído de seis de septiembre de dos mil doce, dictado por el **Ministro instructor José Fernando Franco González Salas**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 90/2012, promovida por el **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, por conducto de su **Consejero Jurídico**. Conste.

