

IMPROCEDENCIA CONSTITUCIONAL EXPRESA E IMPLÍCITA EN EL JUICIO DE AMPARO

Neófito LÓPEZ RAMOS*

Un escritor profundo ha observado que la amplitud y responsabilidad del Poder Judicial era el más seguro signo de la libertad de un pueblo, y por esto yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura al Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que le asegure la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o el Legislativo, ya de los Estados o de la Unión.

Mariano OTERO Y MESTAS, “Voto particular”

SUMARIO: I. *Concepto del juicio de amparo.* II. *Causa de improcedencia genérica.* III. *Clasificación de las causas de improcedencia.* IV. *Naturaleza del Presupuesto.* V. *Facultades no legislativas de las cámaras del Congreso de la Unión.* VI. *Conclusión.*

I. CONCEPTO DEL JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo es una acción constitucional cuyo titular es un gobernado con interés jurídico o legítimo, individual o colectivo, cuyo objeto es la tutela eficaz de los derechos humanos y fundamentales reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

* Magistrado del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

- a) *Amparo administrativo*. Si el acto se atribuye al Poder Ejecutivo Federal, estatal, local o municipal, se puede identificar como amparo administrativo.
- b) *Amparo contra leyes o normas generales*. Si el amparo es contra normas generales que provienen del Poder Legislativo Federal, estatal o municipal o del Poder Ejecutivo Federal en ejercicio de su facultad reglamentaria expidiendo reglamentos, se le puede denominar amparo contra normas generales.
- c) *Amparo judicial o jurisdiccional*. Si el acto proviene formal y materialmente de un tribunal judicial, laboral, administrativo, agrario, penal, civil o militar, se le puede denominar amparo judicial o jurisdiccional.

También puede clasificarse atendiendo a la especialización por materia que tradicionalmente corresponde a las ramas administrativa, civil, penal y laboral, y que tiene una base legal en los artículos 51 a 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La procedencia del amparo contra normas generales tiene como límite las improcedencias expresas que regulan las disposiciones de la Constitución federal, así como las improcedencias implícitas que resultan de la voluntad política fundamental del Poder Constituyente originario o del poder reformador de la Constitución, que atribuye facultades soberanas o exclusivas a alguno de los poderes de la Unión o a alguna de las cámaras de Diputados o Senadores que integran el Congreso de la Unión, depositario del Poder Legislativo Federal.

II. CAUSA DE IMPROCEDENCIA GENÉRICA

La improcedencia de la acción que motiva el desechamiento de una demanda o el sobreesimiento fuera de audiencia constitucional o en la sentencia, constituye un obstáculo jurídico que impide el análisis de fondo del asunto que implica el examen de la constitucionalidad del acto reclamado para negar o conceder la protección constitucional al quejoso.

El artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, dispone:

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

...

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

Esa fracción debe interpretarse en el sentido de que las causas de improcedencia del juicio de amparo se encuentran señaladas de forma enunciativa en las veintidós fracciones previas, más no de forma limitativa, porque pueden derivar de cualquier mandamiento de la propia Ley de Amparo, de la Constitución federal o de un criterio jurisprudencial.

Así lo consideró la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar la fracción análoga de la Ley de Amparo abrogada, y que dio origen al siguiente criterio de rubro: “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE LA MATERIA, VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013”.

III. CLASIFICACIÓN DE LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

1. *Improcedencias de la Ley de Amparo*

Las causas de improcedencia ordinarias están reguladas en el artículo 61 de la Ley de Amparo, y la fracción XXIII permite que la improcedencia pueda surgir de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de la misma Ley de Amparo.

La remisión a otras disposiciones de la Ley de Amparo obliga a realizar un análisis sistemático, integral y armónico de la ley de que se trata, atendiendo precisamente a la naturaleza extraordinaria del juicio de amparo.

El juicio de amparo está sujeto a forma, plazos, requisitos y presupuestos de procedencia, así como a que el titular de la acción tenga la calidad de gobernado frente a un acto emanado de una autoridad. El binomio acto y autoridad es de por sí un campo por explorar en cada caso concreto y, de forma paralela, también lo es el interés jurídico y el legítimo, individual o colectivo. Sobre esos conceptos se teje la trama de procedencia, improcedencia, constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto de autoridad, y los efectos de una sentencia de amparo, bajo los principios de instancia de parte agraviada, prosecución judicial y relatividad de las sentencias.

El juicio de amparo tiene como límites naturales aquellos casos en los que existen otras vías procesales constitucionales de impugnación que no estén expeditas para los gobernados, sino que están reservados para otras entidades y órganos del Estado, como son la acción de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales reguladas en el artículo 105 de la misma Constitución.

También existen limitaciones constitucionales expresas que constituyen materias o campos claramente reservados a otra jurisdicción constitucional especial como es la materia electoral, la responsabilidad política de los altos funcionarios de la federación y los casos en los que la Cámara de Diputados actúa como órgano de acusación y la Cámara de Senadores se erige en gran jurado, o si se trata de facultades del Consejo de la Judicatura Federal; las cuales son fácilmente identificables porque el texto relativo así lo declara expresamente.

En cambio, otras disposiciones constitucionales aunque no establecen expresamente que el juicio de amparo sea improcedente en la materia que regulan, puede entenderse que la improcedencia es implícita o tácita, porque se trata de materias que por su naturaleza necesariamente quedan fuera del análisis constitucional a través del amparo, además, se vulneraría una facultad cuyo ejercicio soberano está atribuido al Poder Ejecutivo Federal o a una de las dos cámaras del Congreso de la Unión o a su Comisión Permanente, y que por no constituir una ley o norma jurídica dirigida a la observancia directa e inmediata de los gobernados, desborda al concepto de acto de autoridad para efectos del amparo, incluso sobre el concepto de norma general.

Si se trata del ejercicio de una facultad originaria reservada al Poder Ejecutivo Federal o a la Cámara de Senadores o de Diputados del Congreso de la Unión o a algún órgano autónomo, el juicio de amparo no puede proceder, porque sería inmiscuirse en lo que constituye una decisión político-fundamental que establece una disposición constitucional; esto es, cuando se impugna el acto que emana del ejercicio de la porción de poder soberano que les atañe como órganos del Estado. Sin ese tipo de facultades exclusivas, no habría manera de conducir la política y administración general del país, en sano equilibrio y respeto a la división de poderes y ejercicio de facultades exclusivas inherentes a cada poder, que emana del modelo democrático federal que regula las normas constitucionales en su conjunto.

2. *Improcedencia constitucional expresa o tácita*

La improcedencia del amparo que surge de las disposiciones constitucionales puede ser expresa o tácita, esta última en función del órgano del Estado, o poder y la materia o naturaleza de la facultad que se ejerce, en tanto sea originaria y exclusiva, que implique colaboración o contrapeso y que generalmente no tiende a la observancia directa e inmediata de los gobernados en su esfera jurídica. De otro modo, se desconocería la armonía

que debe haber entre las normas constitucionales que tienen igual jerarquía y delimitar la actuación de cada uno de los tres poderes de la Unión a través del cual se ejerce el poder soberano del Estado mexicano.

Dentro de las improcedencias constitucionales está lo dispuesto en el artículo 3o., fracción VII, constitucional, en el sentido de que es improcedente el juicio de amparo contra actos de universidades públicas en ejercicio de su autonomía y así lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 19/2010.¹

El artículo 99 constitucional establece que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación en materia electoral.

El artículo 100 constitucional establece como regla general que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables y que no procede el juicio de amparo y sólo los jueces y magistrados pueden interponer el recurso de revisión en contra de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción.

3. Improcedencia constitucional implícita (facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos)

La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores integran el Congreso General, que es el depositario del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, como lo regula el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone: “Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

La característica bicameral del Congreso tiene como antecedente remoto la integración del Parlamento en Inglaterra, cuando en el siglo XIV se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales en dos cuerpos distintos, cada una de las dos cámaras representó a clases diferentes: la Cámara Alta o de los Lores representó a la nobleza y a los grandes propietarios de la tierra; la Cámara Baja o de los Comunes representó al pueblo.

¹ “UNIVERSIDADES PÚBLICAS. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL ACTO DERIVADO DEL EJERCICIO DE SU AUTONOMÍA, CONSISTENTE EN EL NOMBRAMIENTO DE RECTOR”, Jurisprudencia 1a./J. 19/2010.

Nuestra Constitución incluye órganos autónomos, pero mantiene la estructura federal y la división del Congreso en dos cámaras que son ahora motivo de análisis para determinar la procedencia del amparo contra el ejercicio de una de las facultades exclusivas.²

La Cámara de Senadores de los Estados Unidos de América, en su origen federal, representa los intereses de los estados que forman la Unión y cada uno de sus dos senadores tienen el mismo voto que el de los otros senadores de cualquier otro estado sin que tenga relevancia que algún estado pueda resultar económicamente más fuerte que otro. De este modo, con igual número de senadores, cada estado queda representado en la Cámara con una igualdad formal y con un voto que tiene la misma repercusión que la del senador que representa a un estado grande. Tan representan a los estados de la Unión, que sus facultades exclusivas tienen por materia los elementos fundamentales de la integración de la Federación y los intereses estatales que forman la Unión.³

En cambio, los diputados en los Estados Unidos de América representan al pueblo o ciudadanos con derecho a voto que los elige, y sus facultades

² En la sentencia *Marbury vs. Madison* (1803) se determinó, en la parte que interesa, que: “La Corte consideró que esta voluntad suprema y originaria organiza al gobierno y asigna a las diversas dependencias sus respectivas facultades. Puede detenerse ahí o establecer ciertos límites que no deben ser pasados por esas dependencias. El gobierno de Estados Unidos pertenece a esta última idea. Las facultades de la legislatura están definidas y limitadas; y para que esos límites no se confunda, no olviden que se escribió la Constitución”. Guzmán Orozco, Guillermo, *Fallos históricos de la Suprema Corte de Estados Unidos de América*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, p. 84. En la sentencia *Miers vs. Estados Unidos* (1926) se determinó lo siguiente: “Depositar el Poder Ejecutivo en el Presidente fue esencialmente el otorgamiento del poder para ejecutar las leyes. Pero el Presidente, solo y sin ayuda, no podría. Debe hacerlo con la asistencia de subordinados... La separación de los poderes de gobierno no hizo a cada ramo completamente autónomo. Dejó a cada uno, en alguna medida, dependientemente de los otros, así como dejó a cada poder, en algunos aspectos, el ejercicio de funciones que en su naturaleza son ejecutivas, legislativas y judiciales... La doctrina de separación de poderes fue adoptada por la Convención de 1787, no con el fin de promover eficiencia, sino de evitar el ejercicio del poder arbitrario. El propósito no fue evitar fricción, sino, por medio de la inevitable fricción ajena a la distribución de los poderes de gobierno en tres ramos, salvar al pueblo de la autocracia. Con el objeto de prevenir la acción ejecutiva arbitraria, la Constitución estableció en sus términos que las designaciones presidenciales fuesen hechas con el consentimiento del Senado, a menos que el Congreso dispusiera otra cosa”. *Ibidem*, pp. 131-137.

³ En la sentencia *Collector vs. Day* (1871) se planteó la cuestión de si el Congreso está o no facultado bajo la Constitución de los Estados Unidos, para obligar al pago de un impuesto sobre el salario de un funcionario judicial de un estado; se determinó que: “Es el gobierno común de todos y se presume que todo ciudadano confía en su propio gobierno en materia de impuestos”. *Ibidem*, pp. 144-147.

legislativas generales actúan en colaboración con la Cámara de Senadores, que atañen a materias que inciden en la esfera de todos los individuos.⁴

En México la Constitución de 1824 consagró el sistema bicameral de tipo norteamericano o federal, al establecer la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y el Senado compuesto por los representantes de cada estado. La elección de los primeros se hacía por los ciudadanos y la de los segundos por las legislaturas de los estados.⁵

La fracción IV, del artículo 74, de la Constitución vigente, establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos, lo cual fue reiterado por la reforma constitucional de 1977, en lo que ahora es el primer párrafo de la citada fracción IV del artículo 74.

La fracción IV, del artículo 74, de la Constitución federal, atribuye como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél; lo que es acorde con la facultad que tiene de ser cámara de origen respecto de la Ley de Ingresos en términos del inciso *h* del artículo 72 constitucional; mientras que la fracción XII del artículo 73, establece como facultad del Congreso, esto es, de las dos cámaras, la de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

La Cámara de Diputados, como representantes del pueblo en el Congreso de la Unión, debe discutir —como cámara de origen— la Ley de Ingresos que implica determinar las fuentes de ingresos para hacer frente

⁴ En la sentencia *McCulloch vs. Maryland* (1819) la Suprema Corte de Estados Unidos de Norteamérica determinó que: “Si alguna afirmación merece la aprobación universal de la Humanidad, es que el gobierno de la Unión, aunque limitado en sus facultades es supremo en su esfera de acción. Esto pareciera resultar necesariamente de su naturaleza. Es el gobierno de todos: sus poderes o facultades son delegados por todos; representa a todos, y actúa por todos. Aunque cualquier Estado puede aspirar a controlar sus operaciones, ninguno está dispuesto a permitir que otros lo controlen. La nación, en aquellas materias en las que puede actuar, debe necesariamente vincular a sus partes componentes. Pero esta cuestión no se deja sólo a la razón: el pueblo ha decidido que la Constitución y las Leyes de los Estados Unidos, que sean expedidas de acuerdo con ella, sean la ley suprema del País. Por ello ha exigido que los miembros de las legislaturas de los estados, y las autoridades de las ramas ejecutivas y judicial de los mismos, le ofrezcan el juramento de fidelidad. Por tanto, el gobierno de los Estados Unidos, aunque limitado en sus facultades, es supremo; y sus leyes, cuando son acordes con la Constitución, son la ley suprema del País”. *Ibidem*, pp. 148-153.

⁵ Artículos 8o. y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

a los gastos públicos, y necesariamente tiene que aprobar los medios de obtención de los dineros, con contribuciones que afectan a los gobernados para contribuir a los gastos públicos en términos del artículo 31, fracción IV constitucional, y la Cámara de Senadores será la revisora.

En cambio, determinar la forma de erogar el gasto público es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, con lo cual se reafirma su calidad de representantes del pueblo y su principal encomienda es la de representar los intereses del pueblo y lograr que el gasto público se ejerza con eficacia, transparencia y honradez.

La facultad exclusiva de la Cámara de Diputados puede calificarse como soberana, porque la ejerce quien goza de independencia de cualquier otro órgano o poder estatal y no requiere de alguna injerencia superior externa para adoptar sus decisiones.

Es una facultad discrecional porque la Cámara de Diputados la ejerce de manera libre y, primordialmente, no es un acto reglado, sino que debe ser producto de un buen juicio, atendiendo a las necesidades del gasto público y el bien común. Ante esa exclusividad es claro que impide la interacción o injerencia de la Cámara de Senadores o de cualquier otro poder en cuanto a decidir el contenido de ese acto de aprobación del presupuesto, porque se atentaría contra la voluntad soberana del Poder Constituyente al otorgarle a la Cámara de Diputados esa facultad exclusiva.

IV. NATURALEZA DEL PRESUPUESTO

En la acción de inconstitucionalidad 4/98, la Suprema Corte de Justicia de la Nación valoró la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en términos de lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución, donde se establecen los casos en los que proceden las acciones de inconstitucionalidad.

Se desechó la acción de referencia bajo la consideración de que las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, por lo que el presupuesto de egresos al determinar la aplicación de una norma general (Código Financiero del Distrito Federal) a un caso concreto en cuanto al concepto, al monto y al tiempo (autorización para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos), debía considerarse que era un acto materialmente administrativo y no una

norma de carácter general. La ejecutoria dio origen, en el mismo sentido, a las jurisprudencias 22/99,⁶ 23/99⁷ y 24/99.⁸

El Presupuesto de Egresos de la Federación está previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución, y regulado en el artículo 1o. de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, tiene como objetivo fundamental el ordenamiento del gasto público, mediante la distribución y asignación de un determinado monto de recursos, estimado con base en los ingresos que se obtendrán por la recaudación de impuestos y obtención de derechos. Se trata de un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, porque desde su origen el proyecto de presupuesto proviene del Poder Ejecutivo Federal y, por ende, en su origen es formal y materialmente administrativo y su estructura en general no cambia por el hecho de que la Cámara de Diputados lo apruebe en sus términos, o lo modifique.

También es un acto de administración general y no una ley en sentido estricto, porque el Decreto de aprobación del presupuesto lo expide una sola de las cámaras y no ambas, como sucede con las leyes que requieren de la concurrencia sucesiva de ambas. Tampoco es un decreto que esté dirigido en forma general y abstracta para regular de modo directo la conducta de todos los gobernados, sino que rige para los sujetos obligados por la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de todas las entidades en cuanto administración y gasto de los recursos públicos que integran el presupuesto. De modo que el proyecto de presupuesto no tiene su génesis en un estricto proceso legislativo, sino que materialmente es un acto administrativo porque lo crea originariamente el Poder Ejecutivo Federal, y la Cámara de Diputados lo aprueba anualmente, previo examen y discusión, incluso puede modificarlo, con lo cual los representantes del pueblo electos democráticamente tienen una intervención constitucional exclusiva para determinar o fijar los montos y destinos del gasto público.

La aprobación del presupuesto, que se configura formalmente con un decreto expedido por la Cámara de Diputados es un acto legislativo, pero materialmente tiene el carácter de acto administrativo con la peculiaridad

⁶ “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES”.

⁷ “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL”.

⁸ “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”.

de que es de observancia general y obligatoria para los sujetos obligados de los tres poderes de la Unión en el ejercicio del gasto público, precisamente para satisfacer necesidades colectivas y el gasto corriente que implica la estructura de gobierno y en general del Estado mexicano.

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se elabora por el Poder Ejecutivo Federal no se presenta a la Cámara de Diputados como una iniciativa de ley, sino como acto de administración general, y aunque al final del proceso se aprueba con un decreto éste no es una norma jurídica ordinaria que tiene como destino directo regular una situación de la realidad para los gobernados. Se trata de un decreto expedido por los representantes del pueblo que los eligió en un sistema democrático, como una facultad exclusiva que es soberana y discrecional porque no tiene intervención la otra Cámara del Congreso, y ningún otro órgano ni poder. No es una ley porque ésta es creación formal y material de ambas cámaras.

Las cámaras que integran el Congreso de la Unión, por regla general, sesionan en forma separada y sucesiva; existen excepciones, estas siempre deben estar en la Constitución y previstas expresamente, y no son susceptibles de ser aumentadas por la ley secundaria ni por acuerdo expreso de ambas cámaras. Hay razón para disponer que sea así, cuando se reúnen ambas cámaras en una asamblea, desaparece o se vuelve inoperante el sistema de pesos y contrapesos que se busca con la existencia de las dos cámaras.⁹

V. FACULTADES NO LEGISLATIVAS DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

El Poder Legislativo tiene una amplia gama de funciones y procesos que no son para la creación de normas, como son las siguientes:

- a) Función de creación normativa.¹⁰
- b) Función representativa.¹¹
- c) Función presupuestaria.¹²

⁹ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, UNAM, p. 208.

¹⁰ Se trata del ejercicio de las funciones distintivas e inherentes a todo Poder Legislativo: la creación y reforma de las normas jurídicas.

¹¹ Es el órgano por medio del cual el pueblo puede ejercer el poder soberano de manera indirecta.

¹² Actualmente la aprobación de los presupuestos públicos es una de las funciones centrales de los parlamentos en todos los países democráticos del mundo.

- d) Control del gobierno.¹³
- e) Oposición al gobierno.¹⁴
- f) Función jurisdiccional.¹⁵
- g) Deliberación pública y orientación política.¹⁶
- h) Función administrativa.¹⁷
- i) Rendición de cuentas y transparencia informativa.¹⁸

En efecto, el Poder Legislativo realiza dos funciones legislativas básicas: legislar y controlar al gobierno; pero, además, desempeña otras funciones que no son propiamente legislativas, como las enunciadas expresamente contenidas en los artículos 74 (facultad exclusiva de la Cámara de Diputados) y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues por exclusión, las de naturaleza propiamente legislativas se contienen en el precepto 73 del pacto federal citado.

En el ejercicio de esa facultad la Cámara de Diputados incide en el proyecto que le es remitido por el Poder Ejecutivo Federal. Con la aprobación

¹³ Las modalidades de control de gobierno desde el Poder Legislativo son diversas. La primera de ellas se expresa en el examen crítico y en la posibilidad de introducir enmiendas a las iniciativas del Poder Ejecutivo, sin reparo de que se trate de una iniciativa de creación de ley ordinaria u orgánica, de reforma a las leyes vigentes e incluso de la iniciativa de presupuesto, entre otras.

¹⁴ Esta función no tiene asidero legal, pero es consustancial a la existencia y actividad de un congreso plural. El papel de la oposición frente a la mayoría parlamentaria, si se trata de un régimen parlamentario, o al gobierno, si se trata de un régimen presidencial, es de diseño y contradicción sistemática con las acciones y decisiones de la mayoría.

¹⁵ Se trata de una función que contradice la naturaleza política e institucional del órgano colegiado y que exige un gran cuidado del debido proceso legislativo, si no se quiere estropear la legalidad de las decisiones que en ese campo tienen que tomar los congresos. En el marco constitucional mexicano son dos los juicios que competen al Poder Legislativo: el juicio de procedencia y el juicio de responsabilidad.

¹⁶ El parlamento al representar la pluralidad de intereses e ideas que, en cada momento, existen en la propia sociedad, tiene que deliberar, procesar y tomar posición sobre los asuntos que recoge de la sociedad o que los grupos más activos de ella, trasladan directamente al Congreso.

¹⁷ La estructura y funcionamiento del Poder Legislativo depende en buena medida de las formas y atribuciones que adquieran entre ellas podrán ejercer funciones de naturaleza administrativa.

¹⁸ La obligación de rendir cuentas subyace en el imperativo constitucional de servir a la sociedad que representan, y de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y de los ciudadanos. En esa perspectiva, el Poder Legislativo está obligado a rendir cuentas a la sociedad y a los ciudadanos acerca de sus decisiones, del sentido del voto de sus legisladores, del destino y justificación del gasto público y con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública tendrá que responder las solicitudes de acceso a la información. Nava Gomar, Salvador O., *Manual de técnica legislativa*, México, Cámara de Diputados, 2004, t. II, p. 12.

se crea un acto materialmente administrativo que es de observancia general para todos los poderes de la Unión y órganos constitucionales autónomos, para ejercer el gasto público y atender las obligaciones económicas del Estado, ya que a través de ese acto de aprobación se autoriza la erogación de los ingresos públicos.

En función de la naturaleza material del acto administrativo que surge de la colaboración institucional republicana entre el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, cuya finalidad es determinar el ejercicio ordenado del gasto público, y como la aprobación del presupuesto es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, no puede ser objeto de impugnación a través del juicio de amparo porque se contravendría la naturaleza exclusiva de esa facultad, a través de una acción procesal constitucional que tiene como límite natural constitucional, no invadir una facultad exclusiva reservada en disposición constitucional a una de las cámaras del Congreso de la Unión, como ocurre en la especie.

De modo que por tener la naturaleza de una facultad exclusiva reservada expresamente a la Cámara de Diputados en el artículo 74, fracción IV, constitucional, que implica una facultad con ejercicio soberano, el juicio de amparo es improcedente contra el acto de aprobación del presupuesto, su publicación y acto de aplicación; lo que surte la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo.

VI. CONCLUSIÓN

La naturaleza de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores provoca la improcedencia constitucional implícita de la acción de amparo, por lo que el Poder Judicial de la Federación, no puede incidir en el acto de aprobación del Presupuesto de Egresos porque se contravendría el sentido de la propia disposición constitucional que al excluir a la otra Cámara en el ejercicio de tal facultad, y a cualquier otro poder u órgano que le pueda imponer su voluntad, la caracteriza como facultad soberana y discrecional, por lo que necesariamente también debe entenderse excluido al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo.