

## ÍNDICE

### CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 5 DE DICIEMBRE DE 2013

#### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
18/2013	<p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en contra del Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa, ambos de la mencionada entidad, demandando la invalidez de los artículos 11 y Décimo Transitorio del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 2013.</p> <p><b>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO)</b></p>	4 A 28
21/2011	<p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en contra del Poder Legislativo del mencionado Estado.</p> <p><b>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES)</b></p>	29 A 37
23/2013	<p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco en contra del Poder Legislativo de la misma entidad, demandando la invalidez del artículo 38, fracción x, y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal de 2013.</p> <p><b>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES)</b></p>	38 A 41 Y 42 INCLUSIVE

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES  
5 DE DICIEMBRE DE 2013**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**JUAN N. SILVA MEZA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:50 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy.

Antes de dar la palabra al señor Secretario General de Acuerdos, verificada oficialmente la apertura de esta sesión, doy noticia a este Alto Tribunal de que hace algunos minutos, en la ciudad de Nueva York, la Organización de las Naciones Unidas anunció que la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana es uno de los seis ganadores del Premio Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos del año de dos mil trece.

Este premio, como sabemos, se entrega el diez de diciembre de cada cinco años con motivo del aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y constituye uno de los reconocimientos más prestigiados del mundo en la materia. Este año, la Declaración Universal cumple sesenta y cinco años, y la entrega coincide con el vigésimo aniversario de la Declaración y Programa de Acción de Viena y de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, que, entre otras cosas, creó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Entre los ganadores anteriores del premio se encuentran personajes y organizaciones claramente identificadas por el compromiso de construir un mundo en el que el respeto a los derechos humanos de todas las personas sea una realidad; entre ellos Martin Luther King, Nelson Mandela, Jimmy Carter, la Comisión Internacional de Juristas, el Comité Internacional de la Cruz Roja, Amnistía Internacional, Human Rights Watch, entre otras. Es la primera vez en la historia de este premio que se entrega a una Corte o Tribunal nacional o supranacional.

La Suprema Corte de Justicia mexicana entiende este reconocimiento como un estímulo al trabajo que ha realizado para implementar las reformas constitucionales del dos mil once, que dieron origen al inicio de la Décima Época jurisprudencial y que marcaron el inicio de la reconstrucción constitucional del país, que al Máximo Tribunal corresponde orientar, y por el cual ya había recibido apoyo y aliento tanto en México como en el extranjero.

Con ello, señoras y señores Ministros, someto también a su consideración que, en ejercicio de la representación constitucional legal que ostento, pueda asistir en representación

de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a la ceremonia de premiación durante la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la sede de ese organismo multilateral, ubicada en la ciudad de Nueva York, el próximo martes diez de diciembre.

Está a la consideración de las señoras y señores Ministros. Si cuento con esa autorización, que se haga constar en el acta respectiva de esta sesión. **(VOTACIÓN FAVORABLE)**. Muchas gracias, y esto implica una felicitación y un gran compromiso para todos nosotros. Dé cuenta, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 126 ordinaria, celebrada el martes tres de diciembre del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta, señoras y señores Ministros. Si no hay algún comentario, consulto a ustedes si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE)**. **ESTÁ APROBADA**. Continuamos, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 18/2013. PROMOVIDA POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, EN CONTRA DEL JEFE DE GOBIERNO Y LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, AMBOS DE LA MENCIONADA ENTIDAD, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 11 Y DÉCIMO TRANSITORIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2013.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. SE TIENE POR DESISTIDO AL MAGISTRADO ALEJANDRO DELINT GARCÍA, EN SU CARÁCTER DE PRESIDENTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA EN CONTRA DE LAS AUTORIDADES Y POR LOS ACTOS PRECISADOS EN EL RESULTANDO PRIMERO DE ESTE FALLO.**

**SEGUNDO. SE SOBRESEE EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL A QUE ESTE EXPEDIENTE SE REFIERE.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras y señores Ministros, está a la voz el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo ponente en este asunto.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, se pone a la

consideración de ustedes el proyecto de resolución en la controversia constitucional 18/2013, en la que el Tribunal Electoral del Distrito Federal solicitó la declaración de invalidez de lo siguiente: 1. Del Jefe de Gobierno y de la Secretaría de Finanzas, ambos del Gobierno del Distrito Federal, la invalidez de la modificación y reducción al presupuesto de egresos del Tribunal Electoral del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013 y sus consecuencias jurídicas, por violación al procedimiento de donde deriva el presupuesto de egresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal 2013; y 2. De la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, la invalidez del presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal número 1512, Tomo II, de treinta y uno de diciembre de dos mil doce, específicamente en los artículos 11, en la parte relativa al Tribunal Electoral del Distrito Federal y Décimo Transitorio.

En el presente asunto, mediante escrito presentado el veinte de agosto de dos mil trece en la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia, Alejandro Delint García, en su carácter de magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal, lo que acreditó con copia certificada del acta de sesión pública del Pleno del Tribunal Electoral de ocho de mayo de dos mil trece, en representación de dicho tribunal, desistió de la presente controversia constitucional por así convenir a sus intereses, sosteniendo que dicho desistimiento es procedente debido a que se impugna un acto materialmente administrativo de conformidad con la tesis de jurisprudencia de este Tribunal Pleno, 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.

El pasado veintiséis de agosto, dicho desistimiento fue ratificado por el referido magistrado Presidente ante el Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Máximo Tribunal.

Ante este desistimiento, en sesión celebrada el veintiocho de agosto de dos mil trece, los Ministros integrantes de la Primera Sala acordamos enviar el asunto al Tribunal Pleno, a efecto de que fuera este órgano quien determinara la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos impugnados y resolviera lo procedente en el presente asunto.

En el proyecto que se pone a la consideración de este Tribunal Pleno, siguiendo el criterio establecido en la jurisprudencia a la que antes se hizo referencia, se propone tener por desistido al magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal y sobreseer en la controversia constitucional.

En principio, se precisa que en relación con el desistimiento, el artículo 20, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la constitución federal, prevé que procede decretar el sobreseimiento de la controversia constitucional cuando el actor desista expresamente de la demanda, con la limitante que sólo podrá hacerlo respecto de actos concretos, no así por normas generales.

Ahora bien, conforme a los criterios sostenidos por esta Suprema Corte, tratándose de controversias constitucionales, el sobreseimiento por desistimiento está condicionado a que la persona que desiste a nombre de la entidad, poder u órgano de que se trate: 1. Se encuentre legitimado para representarlo en

términos de las leyes que lo rijan. 2. Ratifique su voluntad ante un funcionario investido de fe pública y, en lo relativo a la materia del juicio, que sería un tercer elemento, que no se trate de la impugnación de normas de carácter general.

En el presente caso, se considera que existe legitimación por parte de quien desiste a nombre del Tribunal Electoral del Distrito Federal, dicho desistimiento fue ratificado, como ya hice mención, ante la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de esta Suprema Corte de Justicia, y sobre el tercer punto que es la naturaleza jurídica de la norma o el acto impugnado, en el proyecto se señala que en la demanda que dio origen al presente expediente, se advierte que el Poder actor impugna, en esencia, la emisión del presupuesto de egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece, específicamente, los artículos 11, en la parte relativa al Tribunal Electoral del Distrito Federal, y Décimo Transitorio.

Sobre este punto que ha sido objeto de debates desde hace largo tiempo, se han venido dando distintos precedentes, que simplemente quisiera hacer una relación de ellos.

En primer término tenemos la acción de inconstitucionalidad 4/98, que fue fallada en sesión de veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y ocho, por mayoría de ocho votos, y en ella se estableció que la acción de inconstitucionalidad es improcedente para reclamar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, al considerar que se trata de un acto que no reviste las características de una norma general.

De dicho criterio derivó la Tesis de Jurisprudencia P/J.24/99, a cuyo rubro ya le he dado lectura. Este criterio se reiteró posteriormente en la acción de inconstitucionalidad 6/2002; que

fue fallada el dos de septiembre de dos mil dos, y en ella se reiteró el criterio establecido en la tesis mencionada, y en este caso, este asunto fue resuelto por mayoría de siete votos de los señores Ministros Azuela Güitrón, Juventino Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero y Juan Silva Meza. Los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán, y Presidente Genaro David Góngora Pimentel votaron en contra.

Con posterioridad, el criterio también fue reiterado en el recurso de reclamación 371/2004, fallado el diecisiete de febrero de dos mil cinco. En esta ocasión, por lo que hace al sobreseimiento en relación con la norma —en este caso, me parece que era un presupuesto de ingresos— se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón. Los señores Ministros Cossío Díaz, Díaz Romero, Góngora Pimentel y Sánchez Cordero votaron en contra.

Nuevamente fue reiterado el criterio en la acción de inconstitucionalidad 19/2003, fallado el veintiuno de noviembre de dos mil cinco, en este caso fue unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Azuela Güitrón.

Un último asunto en donde se reiteró este criterio fue la acción de inconstitucionalidad 2/2007, fallado el siete de agosto de dos mil siete, y en este caso, fue aprobado por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Azuela

Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

Finalmente, no omito señalar que en la competencia de las Salas de este Máximo Tribunal, ha habido también dos pronunciamientos, en este caso, con sentidos distintos. Por lo que hace a la Segunda Sala, tenemos la acción de inconstitucionalidad 1/2010, fallada el dieciocho de agosto de dos mil diez, en la que, en términos generales, se reiteró el criterio que se ha señalado del Tribunal Pleno de mil novecientos noventa y ocho, y esta resolución de la Segunda Sala fue tomada por mayoría de cuatro votos, con el voto en contra del señor Ministro Franco González Salas.

Y por lo que hace a la Primera Sala, se resolvió la controversia constitucional 18/2010 el día veinte de octubre de dos mil diez, y en este caso, se sostuvo un criterio contrario al que estableció el Tribunal Pleno.

Esta resolución fue aprobada por unanimidad de cuatro votos en la Primera Sala.

Como se puede ver, ha sido un tema, como decía yo, largamente debatido, y que desde luego existen opiniones encontradas sobre el mismo.

El proyecto que se somete en esta ocasión a su consideración, parte de la base de que el presupuesto de egresos que es impugnado no tiene las características de una norma general, sino que debe ser considerado como un acto materialmente administrativo, y en esa virtud, que sería atendible el desistimiento presentado por el magistrado Presidente del Tribunal actor en el presente asunto.

Sobre esa base, la propuesta que se pone a la consideración de este Tribunal Pleno, sería tener por desistido al Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal, y en consecuencia, sobreseer en la presente controversia constitucional. Esa sería la presentación, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muchísimas gracias, señor Ministro Pardo Rebolledo. Está a la consideración de las señoras y señores Ministros. Señor Ministro Cossío, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. El señor Ministro Pardo, al presentar el asunto, ha hecho una relación de los antecedentes de las votaciones de los asuntos en los cuales se ha discutido y se ha votado la determinación de si el presupuesto de egresos, ahora del Distrito Federal, pero en general los presupuestos de egresos son normas generales o son actos administrativos o normas individualizadas, cualquiera de las nomenclaturas que quisiéramos utilizar para diferenciar entre una categoría y otra.

Yo, como lo refería, he votado desde que tuvimos el recurso de reclamación 371/2004, fue aquel asunto en el cual se vetó el presupuesto de egresos por el Presidente de la República, que se resolvió el diecisiete de febrero del dos mil cinco; desde aquel asunto consideré, y sigo considerando que el presupuesto de egresos, si bien es cierto que tiene algunas normas individualizadas en su articulado, no sólo éste de la Federación, sino los distintos presupuestos, contiene una importante cantidad de normas generales; se prevén ahí condiciones, sanciones, procedimientos, órganos; en fin, una serie de elementos que, conforme a las categorías con las que generalmente diferenciamos entre normas generales y normas individualizadas, me parece que lo satisface.

Siendo así y no habiendo encontrado ninguna razón para cambiar mi criterio que he expresado en distintas ocasiones, me

voy a manifestar en contra del proyecto; si es una norma general y en este tipo de asuntos no caben los desistimientos cuando se trate de normas generales como materia de la impugnación, creo que no es posible acordar favorablemente este desistimiento que se nos presenta, sino que tendríamos que entrar a analizar el fondo mismo del asunto.

Brevemente, señor Ministro Presidente, para no repetir lo que he dicho en otras ocasiones, estas serían las razones del disenso. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Cossío. Continúa a discusión. Señor Ministro Franco, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Ministro Presidente, también muy brevemente, porque este tema ya también lo he abordado tanto en Pleno como en Sala, como dio cuenta en la relación de asuntos a que hizo alusión el señor Ministro ponente, y como se habrá visto, tanto en Pleno como en Sala, yo he votado precisamente en una lógica muy parecida a la que ha señalado hace un momento el señor Ministro Cossío; de hecho, en la Segunda Sala, he sido el único de los señores Ministros que tiene esta posición.

Simplemente, razonaré muy brevemente, creo que efectivamente el presupuesto contiene normas de carácter general, pero no sólo eso, yo entiendo que el presupuesto está inmerso en nuestro subsistema constitucional y legal que lo hace relacionarse con una serie de normas que también rigen en ese sentido y que están condicionadas recíprocamente para su operación.

Consecuentemente, me parece que no se da el caso de que estemos frente a un típico acto de naturaleza administrativa o individualizada, sino que tiene condiciones absolutas de generalidad, máxime que ahora tenemos los presupuestos

plurianuales, en donde su ejercicio se condiciona a que pueda ser por varios años, y las normas tienen esa característica.

Consecuentemente, este ha sido uno de los argumentos que se han dado tradicionalmente para estimar que el presupuesto es un acto administrativo, y creo que hoy en día, visto a la luz de nuestro sistema constitucional y legal que rige en la conjunción de ingresos, egresos, y junto con una serie de normas relacionadas con la responsabilidad hacendaria, el ejercicio de los recursos, y no nada más a nivel federal, porque con el sistema que tenemos también está imbricado el nivel estatal y municipal, sigo sosteniendo que estamos frente a un acto de naturaleza general, y por lo tanto, es ley con todas sus características.

Por otro lado, hago notar, lo he hecho en ocasiones anteriores, y con esto termino, que no habría mucha diferencia con la Ley de Ingresos, de hecho la Ley de Ingresos podría encajar todavía más que el presupuesto de egresos en las notas que se han establecido para considerar un acto administrativo al presupuesto. Por todas estas razones yo sigo también en mi convicción de que estamos frente a una norma general, y que debe tener ese tratamiento; consecuentemente, con esta posición también estaría yo porque no se pudiera aceptar el desistimiento, precisamente porque estamos frente a normas generales y conforme a la Ley Reglamentaria del Artículo 105, esto no sería posible. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Franco. Señor Ministro Arturo Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias, señor Presidente. Ésta es la primera vez que me toca pronunciarme sobre este tema en el Pleno, aunque como ya refería el señor Ministro Pardo, ya lo he hecho en la Sala,

sosteniendo un criterio contrario al que se propone en el proyecto y al que se ha votado mayoritariamente en este Pleno; toda vez, que el presupuesto es una norma de carácter general para los efectos de su impugnación en términos del artículo 105 constitucional.

De manera breve voy a expresar algunas de las razones que me llevan a sostener este criterio, no sin mencionar antes que realmente los argumentos que he visto en las acciones donde se ha sostenido el criterio contrario, no sólo no me convencen, sino me parece que se desnaturaliza el presupuesto al pretender que se trata solamente de un acto de aplicación de la Ley de Ingresos; creo que esto no es así, lo ha explicado muy bien ahora el Ministro Franco, el presupuesto se relaciona en términos condicionados con una serie de disposiciones normativas sobre las cuales no hay duda que son normas de carácter general.

Creo, en primer lugar, como lo he sostenido recientemente en algunos asuntos donde se ha planteado el sobreseimiento de acciones de inconstitucionalidad, porque alguna disposición en específico pudiera tener carácter administrativo y no general, que lo que se tiene que ver son los instrumentos normativos completos; es decir, la naturaleza del instrumento normativo y no entresacar qué norma puede tener carácter administrativo, qué norma puede tener carácter general, porque esto no solamente es extraordinariamente complejo, tendríamos que hacerlo en cada caso, sino me parece que en muchas ocasiones nos llevaría a decisiones realmente desafortunadas porque las normas de un cuerpo normativo, llámese presupuesto, llámese ley, se tienen que armonizar e interpretar sistemática o sistémicamente.

En materia federal el debate sobre si el presupuesto es norma general o no, realmente parte desde antes, en el sentido de que el presupuesto, de acuerdo con nuestra constitución general no tiene carácter de ley. El artículo 126, dice: “que no se autorizará

ningún pago que no esté fijado en el presupuesto o en ley posterior”, y la diferencia que la doctrina ha hecho es que en la elaboración de las leyes participan las dos Cámaras, y consecuentemente, el presupuesto al ser aprobado sólo por la Cámara de Diputados no tiene carácter de ley; pero recordemos que el artículo 105 no establece la procedencia de la controversia cuando se trate de leyes, sino el artículo 105 cuando habla de acciones y después cuando refiere en otros supuestos a controversias habla de normas de carácter general, que no es lo mismo, el debate no es si el presupuesto es una ley en sentido formal, el debate es si el presupuesto es una norma de carácter general.

Ahora bien, este matiz que se puede hacer a nivel federal, coincidiendo en que es una norma de carácter general, no podría hacerse tratándose del expedido por el Distrito Federal, porque es el mismo órgano legislativo el que se encarga de la Ley de Ingresos, que el que se encarga del presupuesto, hay un procedimiento legislativo en el cual participan Poderes del Distrito Federal electos democráticamente, y a través de un procedimiento que establece la Ley Orgánica de la Asamblea. En esto no veo, honestamente, ninguna diferencia, y no es cierto que se trate el presupuesto de una mera cuantificación, mucho menos que se trate de una aplicación de la Ley de Ingresos, es algo mucho más complejo que tiene no sólo una gran cantidad de normas de carácter general, sino que en su conjunto es una norma de carácter general, es una norma abstracta, impersonal, donde tiene disposiciones normativas que se aplican a una gran generalidad de supuestos; de tal suerte, me parece que sostener que el presupuesto se trata de un acto administrativo, es tener una visión, desde mi óptica, muy reduccionista de lo que es el presupuesto, me parece que el presupuesto federal, podría válidamente ser aprobado por las dos Cámaras, o como sucede en los Estados que son unicamarales por sus legisladores, y no

hay realmente una gran diferencia, no sólo eso, es un instrumento extraordinariamente importante, quizás es el instrumento normativo de política pública más importante que se aprueba todos los años a nivel federal y a niveles estatales, o de las entidades federativas. De tal suerte que, simplificando, porque tendría muchos más argumentos, pero en atención a la hora, lo reservaré en su caso para un voto concurrente, o particular dependiendo de la votación, en mi opinión, se trata claramente en el presupuesto de egresos, de una norma de carácter general en términos del artículo 105; y consecuentemente, no es procedente desistirse de él ¿cuál es la razón de que no haya desistimiento en las normas de carácter general? ¿Esas razones son o no aplicables al presupuesto? Yo creo que donde debe haber la misma razón, debe haber la misma solución, y no veo que haya una razón diferenciada para que no se pueda desistir alguien de una controversia contra la Ley de Ingresos, y sí se pueda desistir contra el presupuesto. Realmente en mi opinión, se rompe un poco la lógica sistémica presupuestaria impositiva que tiene nuestro sistema federal. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Arturo Zaldívar. Señor Ministro Valls, luego el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. Como ya se ha señalado, éste ha sido un tema muy debatido a lo largo de los años, yo he venido considerando hasta ahora, que el presupuesto es un acto; sin embargo, dados los argumentos que se han presentado por quienes opinan que es una norma, y después de una reflexión seria, profunda que he hecho, he llegado a la conclusión que el presupuesto de egresos del Distrito Federal impugnado en esta controversia, constituye una norma de carácter general contra la

cual no procede el desistimiento presentado por la parte actora. Esto, de conformidad con el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso b), de la constitución federal. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se encuentra facultada para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos de la entidad, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir después el presupuesto.

De lo anterior se advierte que la aprobación del presupuesto está reservada en este caso al órgano legislativo local, por lo que desde un punto de vista meramente formal, constituye un acto legislativo, pero también desde un punto de vista material, este Tribunal Pleno ha sostenido que no basta con atender a la denominación que se dé a un ordenamiento, sino también debe analizarse su contenido material, el que lo define como norma general, de acuerdo con las características de generalidad, abstracción e impersonalidad propias de la norma general.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/98, que ya se mencionó esta mañana, se sostuvo que la generalidad implica la permanencia después de la aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se actualice el supuesto previsto, sin distinción de persona; sin embargo, coincidiendo con los Ministros que conformaron la minoría, en ese asunto, la generalidad no debe identificarse con la temporalidad de la norma o la indeterminación del número de actos a regular por la disposición jurídica, sino con la finalidad general que debe perseguir el interés general, el bien común, como quiera denominársele, y con la eficacia general que debe tener, deber de respeto; de esta forma, sólo puede ser norma de carácter general aquélla que afecte el funcionamiento general del Estado.

En este sentido es evidente que el tema presupuestal, ingresos y gastos, debe preverse en normas de carácter general por su trascendencia a nivel nacional, respecto de autoridades y de particulares; de este modo, los ordenamientos que regulen el tema: la Ley de Presupuesto, la Ley de Ingresos, el presupuesto de egresos, deben considerarse normas de carácter general, sin que pueda estimarse que unos revisten una naturaleza de acto y otros de norma general, dada la interdependencia que existen entre la recaudación y la aplicación de los ingresos. El carácter instrumental de algunos de los ordenamientos que regulan al presupuesto no desvirtúa su naturaleza de normas generales, atendiendo al principio de unidad presupuestal a que he hecho referencia, por lo que apartándome del criterio adoptado en otros asuntos en los que se ha discutido la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos enfrente de la controversia constitucional, mi voto será en contra del proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Valls. Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias, señor Ministro Presidente. Al igual que el Ministro Zaldívar, yo no me he pronunciado sobre este tema, a diferencia del Ministro Zaldívar y la mayoría de los Ministros que han hablado, yo comparto la visión reduccionista de la naturaleza del presupuesto de egresos.

Coincido plenamente con la propuesta presentada por el señor Ministro Pardo Rebolledo, pues comparto el criterio sostenido en la mayoría de los precedentes de este Tribunal Pleno, conforme al cual el presupuesto de egresos debe calificarse jurídicamente como un acto o norma individualizada y no como una norma general; criterio que debe aplicarse al presente caso, para

concluir que procede el desistimiento del accionante, Tribunal Electoral del Distrito Federal, respecto de la impugnación del presupuesto de egresos del Distrito Federal para el dos mil trece; sin embargo, estimo que cuando se trata de una controversia constitucional el análisis que debe llevar a cabo esta Suprema Corte debe pasar por la constatación de los dos planos: formal y material, y al final privilegiar la materialidad de la norma en cuestión, lo cual me lleva en el presente caso a concluir que lo impugnado por el accionante son actos.

En primer lugar, como se afirma en el proyecto, el presupuesto de egresos para el Distrito Federal es el acto de concreción o de individualización de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal; se trata de un acto que da cumplimiento a lo establecido en la ley, no en la forma de la emisión de otra ley, sino de un genuino acto de aplicación individualizado, siendo irrelevante si sigue el mismo procedimiento legislativo que el de la emisión de la ley, al ser Distrito Federal, el órgano legislativo es unicamaral, pues lo relevante es la relación de individualización concreta que guarda el decreto de presupuesto, en relación a la ley que lo regula.

En este sentido, no goza de las características de generalidad, pues las distintas previsiones del presupuesto se agotan con su aplicación en un sólo acto, la asignación de gasto; sin embargo, estimo necesario precisar que si bien el presupuesto de egresos es formalmente un acto individualizado, en cuanto a su forma y su finalidad, lo cierto es que ello no implica que el legislador determine que el contenido de una cierta norma sea general, por lo que puede ser el caso que se impugne una norma general por una decisión contingente del órgano emisor de la norma, pues si bien, la naturaleza del presupuesto es de acto individual, lo cierto es que el legislador puede alterar su naturaleza, introduciendo

normas generales, y los órganos de control constitucional deben ser cuidadosos en evaluar caso por caso lo impugnado, así, la naturaleza formal del presupuesto de egresos como acto individualizado, no es condición suficiente para desestimar su naturaleza de acto individualizado, pues además, es necesario comprobar la materialidad del contenido normativo impugnado.

En segundo lugar, estimo que las normas impugnadas deben calificarse en su materialidad como normas individualizadas por la materialidad de su contenido, la parte accionante impugnó los artículos 11 y Décimo Transitorio del presupuesto de egresos, y como se dice en el proyecto: contemplan y autorizan las erogaciones necesarias para el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en el ejercicio fiscal; y en el segundo, se precisa un monto que será destinado a un proyecto específico, así, el contenido de las normas impugnadas guardan una identidad individualizada, pues se agotan en su aplicación, al no establecer una hipótesis general y abstracta que admita aplicación cada vez que se actualicen sus elementos, sino justamente se delimitan a establecer destinos de gasto, cuyo objeto se realiza una vez que se ejerce el presupuesto, de ahí, que al colmarse los dos extremos anteriores, al tratarse de una norma formal y materialmente individualizada, en tanto que se trata de un acto de aplicación de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, y su contenido específico es establecer una previsión de gasto que se agota con su sola aplicación, por tanto, estimo que es procedente el desistimiento intentado por el accionante.

Finalmente, estimo necesario aclarar que mi posición en este asunto no contradice el criterio sustentado en la acción de inconstitucionalidad 13/2013, fallado el tres de diciembre pasado, pues ahí se determinó que para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, debe privilegiarse a la naturaleza

formal de la norma como ley, más que su contenido, pues lo relevante era privilegiar la voluntad del constituyente de someter a control de regularidad todas las leyes sin importar su contenido, por lo que era irrelevante si su contenido podría reputarse como materialmente administrativo.

En este caso, se trata de una controversia constitucional que procede contra actos y normas generales, por lo que es necesario evaluar la naturaleza de una norma en sus dimensiones: formal y material, y determinar la relación de preponderancia de ambos, para el fin de determinar si lo que se impugna debe calificarse como una norma general o acto; aquí, no existe la voluntad del constituyente privilegiar la naturaleza formal del presupuesto de egresos respecto de su naturaleza formal, ello no implica la decisión de blindar o no ciertas normas de escrutinio constitucional, por lo cual, esta Suprema Corte debe evaluar ambas dimensiones, y determinar caso por caso lo que corresponda. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Señora Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Éste ha sido uno de los temas que más polémica ha generado en el Tribunal Pleno, precisamente, es esta definición de la naturaleza jurídica de los presupuestos de egresos, tanto del presupuesto federal, como de los presupuestos estatales, y ¿por qué es así? porque la definición del tema sin duda es trascendental, en la medida que de ella depende de la naturaleza y de la definición de este presupuesto de egresos, depende la procedencia en caso de una acción de inconstitucionalidad, depende también la posibilidad de suspender el presupuesto, y depende la procedencia del

desistimiento de la controversia constitucional, como es el caso que estamos analizando; realmente el tema de la naturaleza jurídica de los presupuestos de egresos federal y estatales, traen como consecuencia una serie de situaciones definitivamente trascendentales.

En el caso, no comparto el sentido del proyecto, porque estoy en el sector de este Tribunal Pleno que ha considerado que el presupuesto constituye formal y materialmente una norma de carácter general, desde mi óptica es un ordenamiento abstracto e impersonal, en tanto que regula la obtención, la administración, la aplicación de los ingresos de la Federación o de los Estados en un ejercicio fiscal determinado. Otorga competencias y establece derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos, durante el ejercicio fiscal para el cual ha sido creado.

Conforme a los precedentes que acaba de citar el señor Ministro Pardo Rebolledo, es mi convicción personal que, al ser una norma general, simplemente no procede el desistimiento de esta controversia constitucional, puesto que precisamente el artículo 20, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia, establece una prohibición expresa cuando se impugna una norma general, el desistimiento, y como para mí, el presupuesto de egresos del Distrito Federal es una norma general, estaría obviamente y de forma respetuosa en contra de la propuesta del señor Ministro Pardo Rebolledo. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Al contrario, señora Ministra Sánchez Cordero. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. Señoras Ministras, señores Ministros, desde luego

que el tema que se trata, implica la ponderación de una importante cantidad de conceptos respecto de la definición y naturaleza de los actos que ejercen los poderes políticos, particularmente el presupuesto de egresos, genera una dificultad en cuanto a su contenido, su origen y su naturaleza.

En esa medida, me pronuncio respecto de la existencia de un presupuesto de egresos, asimilado precisamente a lo que es un acto administrativo de carácter general. Lo digo porque el presupuesto de egresos es de la competencia exclusiva del Presidente de la República, el Ejecutivo Federal, es quien presenta el presupuesto y es la Cámara de Diputados la que lo aprueba, pero no porque venga un acto aprobatorio supone que es un acto de la competencia de la Cámara de Diputados.

En ese sentido, la elaboración, atendiendo a la fuente de su origen, coincide precisamente con la naturaleza de las facultades que tiene el Ejecutivo. Y no podría ser de otra manera. La administración pública está encargada al Ejecutivo y es el Ejecutivo, quien por mandato constitucional, tiene que programar y presupuestar la ejecución de sus competencias a través del financiamiento público. Esto supone de manera clara que la elaboración de este presupuesto corre a cargo de manera exclusiva al propio Ejecutivo Federal.

Esto, al igual que los presupuestos que se suman de los otros Poderes, llevan a que una representación nacional encomendada a la Cámara de Diputados lo apruebe, mas no quiere decir que porque lo apruebe, esto le haga variar la naturaleza.

En ese entendido, estoy convencido de que el artículo 74, fracción IV, de la constitución a nivel federal, como el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso b), correspondiente al Distrito Federal, nos ejemplifican cómo la aprobación simple y sencillamente es la determinación concreta de lo que el Ejecutivo planteó, pero esto no quiere decir que se convierta en una norma. En el caso del federal, todavía habría más dificultad para justificar que una norma de este alcance, pasara sólo y exclusivamente por una de sus Cámaras.

Desde luego, que esto no se reproduce así, en los congresos de los Estados y en el Distrito Federal que son unicamarales; sin embargo, la naturaleza propia de un presupuesto de egresos como es la asignación de los recursos que financieramente habrán de dar sustento a las competencias de todo el Estado participan de la naturaleza de un acto administrativo de carácter general y el hecho simple que éste haya sido, o que deba ser aprobado por la representación nacional, entregada a la Cámara de Diputados, no le hace variar la naturaleza.

En esa circunstancia, me pronuncio a favor del proyecto presentado por el señor Ministro Pardo Rebolledo, entendiendo que se trata de un acto administrativo de carácter general y no una norma, y por tanto, procedente el desistimiento. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Ministro Presidente. Como lo he sostenido en otras ocasiones e inclusive en la Segunda Sala, en donde fui ponente en algún asunto de Nuevo León, sostengo que se trata de actos administrativos, inclusive partiendo del principio establecido en

una jurisprudencia de este Pleno, que dice: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE 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”.

Considero que se trata de un acto administrativo que tiene una gran relevancia, una gran importancia por la distribución de los egresos, porque ahí se señala cómo se va a hacer y ejecutar el gasto público, sin duda esa importancia la tiene, pero no por eso considero que le genera el carácter de norma general y abstracta porque por el contrario, este tipo de normas se agotan, no sólo cuando se cumplen las finalidades establecidas en ellas, sino inclusive, en los períodos para el cual estuvieron establecidos.

El presupuesto de egresos combatido no tiene este carácter porque se trata de un acto administrativo que es, a su vez, aplicación de otras normas generales, por eso considero que no podemos, en principio, oponernos al desistimiento que se hace, porque tratándose de un acto administrativo es válido perfectamente que se establezca el desistimiento, e incluso, si no se estableciera el desistimiento, yo estaría por la improcedencia de la controversia, ya que no se pueden combatir este tipo de actos en los términos del artículo 105 constitucional, por eso, yo votaré —como lo he hecho reiteradamente en este tipo de disposiciones— considerando que son en realidad actos y no normas generales que no tienen una característica general y continua —como lo son las normas generales— sino que se agotan en su cumplimiento una vez que se establecen los fines, pero además, agregaría yo una cuestión que podría ser pragmática pero importante, el hecho de que si se estableciera el

análisis o estudio de esto como una norma general, estaríamos cuestionando la forma en que el legislador, cualquiera que haya sido el que lo haya emitido, de un Estado o de la Federación, haya determinado la distribución del gasto; parecería entonces que podríamos cuestionar por qué a un gasto se le da mayor relevancia que a otro, por qué a un sector se le da una cantidad de dinero u otra; cuando se trata simplemente de una actividad administrativa del órgano legislativo, que permite distribuir el gasto conforme a las leyes que ya existen en los plazos, en los términos, con las condiciones e inclusive con las responsabilidades que de ello pueden resultar.

Es cierto que hay presupuestos que establecen gastos multianuales, pero eso no quiere decir que la norma sea multianual, sino que el contrato que se base en esto, es el que tiene una permanencia más allá de un solo ejercicio fiscal.

De cualquier manera, estoy convencido de que se trata de un acto administrativo, que por lo tanto, en este caso —en particular— permite el desistimiento de quién lo promovió, y por lo tanto, como lo propone el proyecto, estoy de acuerdo con él. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Luis María Aguilar Morales. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias, señor Ministro Presidente. La naturaleza jurídica del presupuesto se ha discutido en este Pleno en todos los asuntos que ya el señor Ministro ponente relacionó en el momento en que presentó el asunto, tanto en Pleno como en Sala. En todos ellos, mi votación ha sido en el sentido de que se trata de un acto administrativo, respetando profundamente la postura contraria que le da el

carácter de norma general. Por estas razones, yo estoy de acuerdo con el proyecto, al ser un acto de carácter administrativo, es factible que se dé el desistimiento. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señora Ministra Luna Ramos. Bien, se han pronunciado todos los compañeros, daré mi punto de vista también, como lo señalaba la señora Ministra Luna Ramos desde que se ha iniciado el debate de este tema en relación con la naturaleza jurídica, precisamente del presupuesto de egresos, yo me he manifestado en la caracterización como un acto de naturaleza administrativa, pero conforme lo hemos venido discutiendo, me he reafirmado más, a partir de la finalidad establecida en la ley para el desistimiento, en tanto que establece como condición única que no se trate de una norma jurídica, y cuál es la razón, desde mi perspectiva en el sentido de que la afectación ya no es solamente con el que promueve la acción, el que denuncia la inconstitucionalidad, en tanto que tendrá efectos para otras personas; en tratándose de un acto, la afectación no es para todas las personas, sino la posibilidad de afectación exclusivamente como es en el caso concreto; artículos concretos relacionados con el Tribunal Electoral del Distrito Federal que tienen una afectación concreta, y que hacen posible definitivamente el desistimiento en tanto que no se violenta los derechos a las posibilidades o afectaciones de otras personas.

Eso me consolida en el criterio que he venido manejando, al que me he sumado respecto de la naturaleza del presupuesto de egresos de un acto materialmente legislativo, administrativo, de otra naturaleza diferente a la de una norma. Por eso, estoy con la propuesta del proyecto. Nada más hago una salvedad, en la lectura que se dio de los precedentes, la última, una unanimidad

en la Primera Sala, pareciera que algunos que pensábamos esto que estamos manifestando ahora, cambiamos. Creo que no, en tanto que el sobreseimiento, y ahí fue donde se logró la unanimidad, fue por extemporaneidad; esto es, no hubo ningún pronunciamiento en cuanto a la naturaleza del presupuesto de egresos, y por eso, para efectos de tener la información completa, porque luego parece que se cambió el criterio, no, simplemente como se ha señalado, en el caso por caso que tenemos que analizar el mérito en ese asunto del sobreseimiento era por esta razón. Por las razones expuestas, estoy a favor del proyecto. Vamos a tomar votación, creo que está suficientemente discutido, las señoras y señores Ministros han expresado su perspectiva en relación con el asunto sometido a su consideración. A favor o en contra de la propuesta del proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor, y formularé voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** En contra, por rechazar el desistimiento, en virtud de que el presupuesto de egresos es norma general.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** En contra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** En contra, por ser norma general.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** A favor del proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos a favor de la propuesta del proyecto, con el anuncio de voto concurrente del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: RESULTADO SUFICIENTE PARA APROBARLO Y CONSIDERAR QUE HAY DECISIÓN EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 18/2013.**

A salvo la posibilidad del anuncio de votos particulares y de voto concurrente del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Anuncio voto particular. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continuamos, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2011. PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO, EN CONTRA DEL PODER LEGISLATIVO DEL MENCIONADO ESTADO.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Aguilar Morales, y conforme a los puntos resolutiveos que proponen:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO. SE SOBREESE EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, POR LO QUE HACE A LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN XIV, Y DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL ONCE, Y 38, FRACCIÓN X, Y DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL DOCE, A LA AUTORIZACIÓN DE LA IMPRESIÓN, ADQUISICIÓN, USO Y COBRO DE FORMAS VALORADAS Y RECIBOS OFICIALES SIN LA AUTORIZACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, Y A LA OMISIÓN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD DE ADQUIRIR LAS FORMAS VALORADAS Y RECIBOS PARA COBROS DE INGRESOS DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL ONCE, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y AUDITORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS.**

**TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 51, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE AUDITORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS, DE LOS OFICIOS SIN NÚMERO SUSCRITOS POR EL SECRETARIO GENERAL Y EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS Y DICTAMEN LEGISLATIVO, AMBOS DEL CONGRESO DEL ESTADO, DIRIGIDOS A LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL PODER EJECUTIVO, AL FONDO DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE JALISCO, AL DESPACHO DEL**

**GOBERNADOR DEL ESTADO DE JALISCO Y A LA COMISIÓN DE ADQUISICIONES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO, RECIBIDOS LOS DÍAS OCHO Y CATORCE DE FEBRERO, ASÍ COMO DIEZ DE MARZO, TODOS DE DOS MIL ONCE, Y EL OFICIO 0248/2011, SUSCRITO TAMBIÉN POR EL SECRETARIO GENERAL Y EL DIRECTOR DE ASUNTOS JURÍDICOS Y DICTAMEN LEGISLATIVO DEL CONGRESO DEL ESTADO, DIRIGIDO A LA SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN DEL PODER EJECUTIVO, RECIBIDO EL CUATRO DE FEBRERO DE DOS MIL ONCE, DECLARACIONES DE INVALIDEZ QUE SURTIRÁN SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO.**

**CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO, EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor secretario. Tiene la palabra el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, ponente en este asunto.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros el asunto que someto a su consideración es la controversia constitucional 21/2011 –como ya dio cuenta el señor secretario– cuyo tema central consiste en analizar la validez del artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, en cuanto establece la obligación para las entidades fiscalizadas estatales y municipales de adquirir ante el Congreso del Estado, y previo pago de los derechos previstos en la Ley de Ingresos de esa entidad para el ejercicio fiscal correspondiente, las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas, estatales y municipales.

Ante todo, en los considerandos previos se propone: En el primero, que el Tribunal Pleno es competente. En el segundo, se

hace la precisión de los actos y preceptos impugnados por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en la demanda, así como en la primera y segunda ampliaciones, y los combatidos por el Poder Legislativo de esa entidad en la reconvención. En los considerandos tercero a quinto, se analiza la legitimación de los Poderes actor y demandado, así como de la Procuradora General de la República, respectivamente. En el considerando sexto, se hace el análisis sobre la existencia de las normas y actos combatidos, y en el séptimo, se establece la oportunidad de la demanda, de las ampliaciones y de la reconvención.

Antes de mencionar el considerando octavo –señor Ministro Presidente, si me permite– diría que tanto en el octavo y especialmente en el noveno, donde se hace el estudio de fondo, cabría señalar que los señores Ministros, las señoras Ministras amablemente me han hecho diversas observaciones, me han sugerido algunas precisiones o abundamientos respecto a las consideraciones que se hacen valer en el proyecto, que sin duda atenderé a todas las que me han dicho –aquí por ejemplo, tengo ya la del señor Ministro Pardo Rebolledo– y serán motivo de agregar cuestiones al asunto, para reforzar las argumentaciones que ya tiene el proyecto.

En el octavo, se realiza el análisis de las causas de improcedencia y sobreseimiento determinando que es improcedente la controversia constitucional, por lo que hace a las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los Ejercicios 2011 y 2012 que se ha impugnado, al haber cesado sus efectos; asimismo, se establece que respecto de la omisión por parte del Poder Ejecutivo de la entidad de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas, estatales y municipales para el ejercicio de 2011, ha operado también un cambio de situación jurídica o cesación de efectos,

por virtud del cual carecería de objeto el pronunciamiento de fondo.

En el considerando noveno –como señalaba yo– se considera que son fundados los argumentos relacionados con la violación al principio de división de poderes, y a otros argumentos que incorporaré en el engrose, que oportunamente circularé a los señores Ministros para su aprobación. En todos estos, se llega a la conclusión de que se debe considerar la invalidez del precepto combatido, el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, párrafos primero y segundo.

En ese sentido, señor Ministro Presidente, en términos muy amplios y generales, está la propuesta a su consideración.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

Someto a consideración de las señoras y señores Ministros los temas procesales y formales, alojados en los considerandos a los que ha hecho referencia el señor Ministro ponente, del primero al séptimo, me voy a estacionar, hacer una pausa en el octavo primero, competencia; segundo, la precisión de las normas y actos, objeto de esta controversia; tercero, legitimación activa; cuarto, legitimación pasiva; quinto, legitimación de la Procuradora General de la República; sexto, la existencia de los actos impugnados y séptimo, oportunidad.

Si no hay alguna observación en relación con alguno de estos considerandos y su contenido, les consulto si se aprueban de forma económica y de manera definitiva. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁN APROBADOS**, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Me estaciono en el considerando octavo, las causales de improcedencia sometidas a su consideración. Hay alguna observación o comentario o es suficiente lo que ha señalado el señor Ministro ponente, y la cuenta que ha dado con las observaciones que han sido manifestadas por diversos señores Ministros en relación con el proyecto, y es importante el señalamiento que hace el señor Ministro en el sentido de que estas observaciones, estos documentos serán para reforzar el sentido del proyecto, esto es, no son diferendos sino simplemente argumentaciones que ha hecho el compromiso el señor Ministro ponente de sumar a su proyecto.

Si no hay algún comentario en el considerando octavo en relación con las causales de improcedencia, también les consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADO.**

Y estamos en el noveno, en el estudio de fondo. A la consideración de las señoras y señores Ministros.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro don Fernando Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Yo estaría totalmente de acuerdo, el señor Ministro ponente ha aceptado incorporar una serie de consideraciones que se le han formulado

para reforzar el proyecto; consecuentemente, estaré ya con el proyecto modificado, en el entendido de que me reservo el derecho, en todo caso, a formular un voto concurrente, una vez que conozca el engrose que realizará el señor Ministro ponente. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa a discusión. Señor Ministro Sergio Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. Yo comparto el proyecto del señor Ministro Aguilar en cuanto sobresee respecto de las normas generales que se impugnan; también respecto del sobreseimiento de la omisión del Poder Ejecutivo local, de adquirir las formas valoradas y recibos para su cobro de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales para el ejercicio de dos mil once; también coincido con el proyecto en que no se actualizan las causas de improcedencia; sin embargo, en cuanto al fondo tengo dudas en tanto la consulta declara la invalidez del artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco, porque si bien afirma que es inconstitucional, porque indebidamente el Congreso del Estado se arroga una atribución que no le corresponde al recaudar el pago de derechos por concepto de adquisición de formas valoradas y recibos de pago de contribuciones, en ningún momento contiene un examen de constitucionalidad a la luz de los artículos de la constitución federal y de la Constitución Política de Jalisco, y en su caso, de las leyes secundarias aplicables para sustentar la afirmación relativa a que la facultad recaudatoria corresponde al Ejecutivo local y no al Legislativo, y por ende, hay una afectación al principio de división de poderes, y se está invadiendo el ámbito competencial del Ejecutivo actor, por lo que -con el mayor respeto- si bien atiendo a lo que la propia Corte,

este Tribunal Pleno y la doctrina han sostenido acerca del principio de división de poderes y la función de cada uno, podría coincidir en la afirmación que se hace acerca de a quién competen las facultades de legislar y a quién las recaudatorias, es necesario -lo digo con todo respeto- fundamentarlo en la normatividad constitucional y secundaria correspondientes, y con base en ello, desarrollar el examen de fondo de este numeral 51. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Valls. Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Desde luego coincido con el señor Ministro Valls en que hay que reforzar eso, como lo anunciaba precisamente en la presentación del asunto, ese es el objeto de retomar observaciones, como la que amablemente me hace el señor Ministro Valls, para incorporar y reforzar la argumentación del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa a discusión. Tomamos votación a favor o en contra de la propuesta con las adiciones sugeridas por el señor Ministro ponente, la aceptación que hace de ellas, inclusive la incorporación de argumentos de los expresados por el señor Ministro Valls.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Con el proyecto modificado, también.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** A favor del proyecto modificado, reservándome el derecho, en su caso, a formular voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** En favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** Voy a votar a favor del sobreseimiento, y desde luego los resolutivos primero y segundo, en el tercero voy a votar en contra. Voy a votar en contra en tanto que tengo una particularidad sui generis en relación con el proyecto, no significa que considere válida ni adecuada la parte en que el Congreso estatal en hacerse de recursos a través de la venta de formatos obligando así al Ejecutivo a recaudar cantidades en algún pronunciamiento, creo que no hay alguna afectación; o sea, mi planteamiento es totalmente diferente. Lo hago así y las razones las explicaré yo de todas maneras en un voto, con esta situación que no afectará absolutamente en nada a este voto, a la decisión que ha tomado la mayoría, pero creo que todos quedaríamos más tranquilos, inclusive su servidor, en expresar las razones de este diferendo.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de diez votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, con

anuncio de reserva, en su caso, de formular voto concurrente de los señores Ministros Franco González Salas y Valls Hernández.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: SUFICIENTE PARA APROBAR EL PROYECTO COMO HA SIDO PROPUESTO Y DETERMINAR QUE HAY DECISIÓN EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2011.**

Continúe dando cuenta, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 23/2013. PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO EN CONTRA DEL PODER LEGISLATIVO DE LA MISMA ENTIDAD, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN X, Y DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2013.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Aguilar Morales, y conforme a los puntos resolutiveos que proponen:

**PRIMERO. ES PARCIALMENTE PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO. SE SOBREESE EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL POR LO QUE HACE AL ARTÍCULO 51, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y AUDITORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS.**

**TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN X, Y DEL ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL TRECE, LA CUAL SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO.**

**CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO, EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor secretario. Señor Ministro don Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Ministro Presidente. Las consideraciones respecto de la procedencia de legitimación y demás son semejantes a las que ya vimos, son en términos muy parecidos, si no es que iguales, de tal modo que entiendo que con las consideraciones que se acaban de aprobar podría votarse esta parte.

En lo que se refiere a la cuestión de la impugnación del artículo 51, párrafos primero y segundo, que ya se determinó en el asunto 21/2011 anterior, la invalidez de esta norma, podría considerarse que han cesado sus efectos; o bien, que en términos del artículo 19, fracción IV, de la Ley Orgánica del artículo 105 constitucional se trata de cosa juzgada porque ya fue definida por este Tribunal Pleno su invalidez. Y yo sugeriría que en relación con los preceptos de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2013 también pudiera sobreseerse, ya que las tarifas y las fechas de pago de los derechos establecidos en esta norma están vinculadas indefectiblemente con el artículo 51, cuya invalidez fue declarada por este Tribunal, pero podría ser cualquiera de las dos propuestas, con la que leyó el señor secretario, que es la que yo traería originalmente, pero atendiendo al resultado, estas normas de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2013, podría llevar también la misma suerte de sobreseimiento al estar vinculadas inevitablemente con el artículo 51 invalidado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Visto el contenido de las argumentaciones del Ministro ponente en la presentación, esto nos llevaría a modificar los puntos decisorios. ¿Cómo quedarían

señor secretario? Porque está incluyendo un sobreseimiento, ¿no?

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Perdón, estaba incluido, nada más que con una causal diferente, el resolutivo de todas maneras prevalece, nada más las razones porque ya se declaró la invalidez en la que acabamos de fallar.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Correcto, es nada más modificación de la causal, perfecto, en la lógica que tiene ahora la consecuencia que impacta la decisión anterior, prácticamente la consulta, inclusive será en forma económica, si se reiteran las manifestaciones expresados con la anterior ahora en la que se ha dado cuenta ¿está usted de acuerdo señor Ministro? Con las especificidades, desde luego, estamos hablando, en principio con la parte formal considerativa adecuada desde luego al caso, más sencillo, tomamos una votación a favor o en contra de la propuesta del proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor, y aprovecho para anunciar voto concurrente, o me reservo la posibilidad de voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Con el proyecto modificado.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto modificado y también reservándome, con todo respeto, el derecho en todo caso de formular voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Con el proyecto modificado, reservándome el derecho a formular voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** También a favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** Con el proyecto modificado.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, con reserva de voto para en su caso formular voto los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Valls Hernández.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: HAY DECISIÓN EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 23/2013.**

Bien, agotados los asuntos de la lista del día de hoy, voy a convocar a las señoras y señores Ministros a la sesión pública solemne que tendrá verificativo el próximo viernes trece del presente en este salón de sesiones a las 12:45 horas.

Los informes de Sala que tendrán verificativo el día doce, la Primera y Segunda Sala rendirán los informes, sus respectivos Presidentes, en este recinto en la hora en la cual han sido convocadas en las respectivas Salas, son los próximos citatorios o convocatorias que hacemos desde esta Presidencia para aquellas fechas y para que, una vez concluida ésta, tenga

verificativo una sesión privada en este recinto una vez que se haya levantado la sesión. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:05 HORAS)**