

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA MATUTINA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 9 DE MAYO DE DOS MIL CINCO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS
I.- 109/2004	<p data-bbox="524 736 1138 775" style="text-align: center;">ORDINARIA DIECINUEVE DE 2005.</p> <p data-bbox="386 906 1281 1335">CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, demandando la invalidez del Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado el 14 de diciembre de 2004, así como de disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2004.</p> <p data-bbox="386 1382 1281 1466">(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA)</p>	3 A 49

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA MATUTINA, DEL PLENO DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA
EL LUNES NUEVE DE MAYO DE DOS MIL CINCO.**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:
MARIANO AZUELA GÜITRÓN.**

**ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:
SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.
JUAN N. SILVA MEZA.**

**AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:
JUAN DÍAZ ROMERO.**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:05 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con el asunto listado para el día de hoy.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS LICENCIADO JOSÉ
JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ:** Sí señor, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 44 ordinaria, celebrada el martes tres de mayo en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el proyecto de acta con el que ha dado cuenta el señor secretario.

Pregunto si en votación económica ¿se aprueba?.

(VOTACIÓN)

APROBADA.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 109/2004. PROMOVIDA POR
EL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN
CONTRA DE LA CÁMARA DE
DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA
UNIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ
DEL ACUERDO DEL PLENO DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS, DE LA LIX
LEGISLATURA, APROBADO EL 14 DE
DICIEMBRE DE 2004, ASÍ COMO LAS
DISPOSICIONES DEL DECRETO DE
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA
FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO
FISCAL 2005, PUBLICADO EN EL DIARIO
OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE
DICIEMBRE DE 2004.**

La ponencia es del señor ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y en ella se propone:

PRIMERO.- SE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO DEL PLENO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA LIX, LEGISLATURA, APROBADA EN SESIÓN DE FECHA 14 DE DICIEMBRE DE 2004, POR EL QUE SE DESECHA EL ESCRITO DE OBSERVACIONES FORMULADO POR EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, AL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2005.

SEGUNDO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LAS DISPOSICIONES ANALIZADAS EN EL CONSIDERANDO OCTAVO DE ESTA EJECUTORIA.

TERCERO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LAS DISPOSICIONES A QUE SE REFIEREN LOS CONSIDERANDOS NOVENO Y DÉCIMO, EN LOS TÉRMINOS Y PARA LOS EFECTOS PRECISADOS EN EL CONSIDERANDO ÚLTIMO DE ESTA SENTENCIA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Antes de poner a consideración del Pleno este proyecto del señor ministro Ortiz Mayagoitia, pienso que de algún modo diré algo que está recordado por todos los integrantes de este Órgano Colegiado.

Agradecemos al señor ministro Ortiz Mayagoitia que ha realizado un estudio especialmente pormenorizado de temas complejos y que a la brevedad posible formuló un proyecto de resolución, en el que aun va presentando diferentes posibilidades en cuanto a la decisión del mismo. Yo estimo que como un material de trabajo nos ha sido a todos especialmente provechoso, independientemente de que también había sido decisión de este Órgano Colegiado que todos sus integrantes con sus equipos de apoyo realizaran el análisis más acucioso de esta novedosa problemática que se presenta en esta Controversia Constitucional, mi reconocimiento, nuestro reconocimiento al ministro Ortiz Mayagoitia por el trabajo presentado.

Y, someto a la consideración del Pleno el proyecto referido. Como ustedes recordarán, el señor ministro nos ha formulado lo que hemos venido calificando tradicionalmente como problemario, hay desde luego, una serie de temas que se van analizando y que dan la posibilidad de estudiar ordenadamente las distintas cuestiones controvertidas.

¿Están ustedes de acuerdo en que pudiéramos seguir el problemario o alguno quisiera hacer algunos planteamientos importantes?. Pregunto si en votación económica ¿seguimos el problemario?

(VOTACIÓN FAVORABLE)

Bien. Desde luego el primer punto es el relacionado con la competencia. En relación con la competencia del Pleno para

estudiar y resolver la presente controversia. ¿Alguna o alguno desean hacer uso de la palabra?. ¿Considero si en votación económica este punto queda superado?.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

Bien. Continuamos con el **punto relacionado con la oportunidad de la demanda.** Pregunto si en votación económica ¿se coincide con el proyecto y por lo mismo, podemos seguir adelante?.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

El siguiente **punto es el relacionado con la legitimación activa.**

En relación con este punto, alguna observación

Señor ministro Ortiz Mayagoitia tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA.- Gracias señor presidente.

En el tema de legitimación activa, me interesa destacar al Honorable Pleno que se objetó la posibilidad de que el Consejero Jurídico actuara en esta controversia como representante del Ejecutivo Federal y dentro de la objeción se planteó que quien debe representarlo es el señor Procurador General de la República.

A la primera parte de legitimación del Consejero se exhibió en autos un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual el titular del Poder Ejecutivo determinó que el Consejero Jurídico de Gobierno lo represente en todas las controversias constitucionales en que sea parte, pero por cuanto a la diversa manifestación de que solamente el Procurador debe representar al Ejecutivo, en el proyecto se concluye exactamente lo contrario; se propone una tesis en el sentido de que el Procurador General de la

República es parte autónoma en las controversias constitucionales y que, por tanto, no puede tener el carácter de representante del titular del Poder Ejecutivo Federal. Esto va un tanto a establecer una limitación, tanto al Ejecutivo como al Procurador, para significar que no lo podría designar al Procurador como representante.

Los señores ministros recuerdan que en términos del artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dicha representación le corresponde al Secretario de Estado, Jefe del Departamento Administrativo o el Consejero Jurídico que designe por acuerdo el titular del Ejecutivo Federal. Aquí no está comprendido el Procurador y en el análisis directo de constitucionalidad, se advierte que es una parte autónoma con una función muy especial de coadyuvancia en el respeto de la supremacía constitucional.

Creo que la tesis es interesante y si merece la aprobación de Sus Señorías, pues debe ir en este punto precisamente.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Continúa a consideración del Pleno este tema.

Yo tendría alguna observación que presento, a manera de sugerencia; en el tema se está planteando la legitimación activa y en ese sentido yo coincido con el proyecto. Sin embargo, pienso que sí sería conveniente, para que esto no pudiera llevar a confundir el caso de la legitimación pasiva; el Procurador General de la República es parte autónoma en las controversias.

Entre las posibilidades que da el artículo 105 de la Constitución está la de que pueda plantearse una controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo o incluso contra la Federación. En estos casos puede ocurrir que el acto que sea materia de la controversia sea un

acto realizado por el Procurador General de la República. En ese caso, el Procurador General de la República tendría que intervenir con legitimación pasiva; si hubiera algún párrafo que pudiera añadirse en ese sentido que pienso que es congruente con el estudio que se está realizando, es parte autónoma, pero sí puede acontecer en su carácter de integrante del Poder Ejecutivo y por actos propios pudiera participar en una controversia constitucional en la que sí tendría legitimación pasiva al actuar como aquél que emitió la resolución que se controvierte; lo mismo podría ocurrir en cuanto a una controversia contra la Federación. De ese modo yo coincidiría como lo han hecho las demás y los demás integrantes del Pleno, en cuanto a este tema. Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Sí, creo que es muy atinada la observación, el enfoque es exactamente como legitimación procesal activa, puede ser ciertamente demandado como un órgano autónomo de la federación y entonces concurriría en unión del titular del Ejecutivo, en representación de la federación; haremos la salvedad en este sentido, señor presidente, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor ministro, pregunto al Pleno si consideran que en esto se coincide con el proyecto del señor ministro Ortiz Mayagoitia, en votación económica así se decide?

(VOTACIÓN FAVORABLE)

Bien, continuamos y llegamos al **tema de la legitimación pasiva**, a consideración de ustedes, lo relacionado con la legitimación pasiva. Consulto si en votación económica, se coincide con el proyecto y podemos continuar adelante?

(VOTACIÓN FAVORABLE)

Bien continuamos y llegamos al **tema de cuestiones de improcedencia** y en relación a las cuestiones de improcedencia, tenemos en primer lugar la prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria en relación con la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, en la que se estima que el presidente de la República no puede ejercer el derecho de veto en relación con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que se trata de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, como ustedes recordarán en el proyecto, lo que básicamente se está manejando es un criterio muy reiterado, en el sentido de que cuando en una cuestión de improcedencia se involucra alguna cuestión que finalmente tendrá que debatirse, posteriormente esto no debe analizarse, debe en principio, desestimarse la causa de improcedencia, lo apunto, para que en este momento si alguna consideración tienen en relación con el derecho de veto, se reserven para cuando esto se vaya a analizar.

En este aspecto, en votación económica consideramos el proyecto es correcto?

(VOTACIÓN FAVORABLE)

Bien y pasamos al siguiente **punto relacionado con la segunda causal, establecida en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria** en el sentido de que el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto consumado; se trata de un acuerdo que ya ha sido concluido y esto además se vincula con la prohibición de que las decisiones de la Suprema Corte en materia de controversias constitucionales puedan ser retroactivas.

A consideración del Pleno, tiene la palabra el señor ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, señor presidente, en efecto en la página doscientos cuarenta y dos del proyecto, se contesta esta causal de improcedencia que hace valer la Cámara de

Diputados y se dice: “Es infundado el argumento de análisis, en virtud de que entre las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria en las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se encuentra establecida la improcedencia de la controversia constitucional, cuando los actos que la motiven tengan el carácter de concluidos o consumados, además de que tal hipótesis tampoco se desprende de otra disposición de la ley de la materia...” y luego sigue argumentando en ese sentido dice: “Por otro lado, y por cuanto hace al argumento relativo a que la aplicación retroactiva de las consecuencias de la nulidades que resultan en las controversias constitucionales, está prohibida en el artículo 45 de la citada ley, es de señalarse que si bien es cierto que la norma invocada de manera expresa prohíbe los efectos retroactivos de la declaratoria de invalidez, salvo que se trate de asuntos en materia penal, también es cierto que en la misma se establece que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

Yo creo que aquí hay una cuestión de enfoque que me parece importante, yo creo que un acto está consumado cuando ha surtido todos sus efectos jurídicos y en este caso, yo no creo que en el presupuesto estemos frente a un acto consumado, sino frente a un acto de tracto sucesivo; a mí me parece importante abordar, es un tema previo a los temas de fondo, este planteamiento que la Cámara de Diputados hace valer a manera de causa de improcedencia, y que consiste en determinar, cuál es la utilidad o los fines que pudiera alcanzar el fallo en su momento, produzca el Tribunal Pleno, no solo porque la Cámara de Diputados lo cuestione, sino que todo trabajo jurisdiccional debe reportar algún efecto práctico, algún aporte. En ese sentido la Cámara de Diputados señala: que en virtud de la imposibilidad de que la sentencia que recaiga al juicio pueda tener efectos retroactivos o restitutorios, dado que el Presupuesto de Egresos federales 2005,

es ya un documento en ejecución, cuyos efectos están consumados, nada podrá hacer la sentencia que se dicte en este juicio, contra tales circunstancias, nada habrá pues que remediar; sin embargo, contrario a este cuestionamiento, consideramos que no se presenta tal inutilidad, es cierto, que ni la sentencia ni la voluntad de nadie puede volver el tiempo atrás, ni por ficción jurídica pueden restituirse las cosas al estado que guardaban antes del litigio, así lo manda la ley, y el Tribunal no podrá ignorarla. Pero esto no haría su pronunciamiento estéril, el presupuesto de egresos federal, al margen de que se considera un acto, una norma, es en cuanto a la producción de sus efectos, un acto de tracto sucesivo, cuyos efectos se extienden a lo largo del ejercicio fiscal que rige, de manera que mientras esté en ejecución el mismo, la sentencia podrá en su caso, y medida a subsanar y superar las violaciones que hubiese, pues el propio Tribunal está facultado por ley para determinar que efectos habrá de tener la declaratoria de invalidez de ser el caso, y cuál es el margen, que ésta debe cumplimentarse para lograr el cometido constitucional. Asimismo, la sentencia que se llegue a pronunciar contendrá un bagaje de criterios interpretativos de la problemática aquí en juego, que en lo sucesivo podrá fungir como guías o como rectores del proceso presupuestario en México, lo que incluso no lleva a pensar que en el hipotético caso, de que el asunto se llegara a fallar, tras finalizar el clima fiscal que hoy corre, podría ser todavía ocasión para producir el fallo, aunque eso por hoy, es problematizar sobre lo imaginario. Yo quiero recordar que uno de los argumentos que se dieron para conceder la suspensión, fue precisamente, que de consumarse aquellos actos, en virtud de que no se pueden dar efectos retroactivos a la sentencia, la haría improcedente, serían irremediablemente consumados, no podemos ahora decir, que no obstante que el presupuesto es un acto consumado, sin embargo, sí se puede analizar. Lo que yo creo, es que la aprobación del presupuesto, no lo convierte en un acto consumado, sino que da inicio a sus efectos, y que estos efectos, se van ejecutando a lo largo del tiempo de vigencia, y que la razón de haberlo suspendido,

es precisamente para que no quedarán consumados, por lo tanto, yo sugeriría al ministro ponente, que el argumento categórico, de que no obstante que se trate de un acto consumado, procede la controversia, se cambiara: por el que lo aprecia como un acto de tracto sucesivo, y que precisamente el objeto de la suspensión, fue: conservar la materia del juicio, porque la tesis de que el acto consumado, puede dar objeto a la controversia, yo creo que sí contradecería muchos criterios, y además, hay muchos casos en que la Corte ha dicho: que por ser consumados los actos, la acción es improcedente, como son todas aquellas leyes de ejercicio anual. Por lo tanto, yo estando de acuerdo con esta parte, simplemente, estando de acuerdo con lo infundado de la causal de improcedencia, que hace valer la Cámara de Diputados, simplemente, sugeriría que se cambiara la argumentación. Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, señor ministro Góngora, luego el señor ministro Cossío, luego el señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En la misma forma que el señor ministro Gudiño, existe una diferencia entre la forma en que se contesta en el proyecto dicha causal, y la tesis que se plasma en el problemario, puesto que en el proyecto se indica el hecho de que el acto sea consumado, no implica la improcedencia, en tanto que la invalidez puede producirse hacia el futuro, mientras que la tesis reflejada en el problemario indica que en el artículo 45, se otorgan a la Suprema Corte de Justicia, facultades para determinar los efectos de las nulidades que resulten del juicio, lo que pareciera indicar que en cualquier materia, los efectos pudieran obrar hacia el pasado, según lo decida este Alto Tribunal, cuando en dicho precepto existe una prohibición a que las sentencias tengan efectos retroactivos, salvo en materia penal.

En la última parte de la tesis que viene en el problemario, efectivamente eso se dice.

En nuestra opinión, la causa de improcedencia, es una sugerencia, pudiera contestarse en el sentido de que en el caso de normas jurídicas como el presupuesto de egresos, la improcedencia sólo se actualiza, cuando hayan cesado los efectos de la norma, lo que sólo se produciría con su derogación o abrogación expresa o tácita, o bien, en el caso de las normas de duración temporal, cuando el plazo de su vigencia, haya expirado.

Una sugerencia.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias presidente. Gracias. Yo en este asunto no estuve a favor de la suspensión, consideré que el presupuesto era norma general y algunas otras consideraciones, pero ese asunto está resuelto.

Yo creo que esa consideración particular del caso concreto es la que debiera ilustrar el sentido de la decisión, más que hacer una construcción amplia; si de lo que se está diciendo, se han consumado los efectos, por virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria, es imposible que esos efectos, en cuanto a las normas que expresamente se han impugnado, perdón, en cuanto a las partidas y los artículos transitorios que expresamente se han impugnado, no pudieron haberse de ninguna manera consumado los efectos, están en una situación pues vamos a decirlo, sub judice, hasta que se resuelva el fondo de este asunto, como lo dispone la propia Ley Reglamentaria, entonces me parece que valdría esto como una consideración a la propia resolución que

tomamos en las reclamaciones, diciendo, pues justamente está suspendido, la aplicación, y esa que es la parte estrictamente o directamente controvertida, de ninguna manera pudo haberse consumado, de no establecerlo así, me parece que sí seríamos contradictorios con el propio alcance de nuestra decisión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Ortiz Mayagoitia, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias, señor presidente.

Como advertirán los señores ministros, la respuesta que propone el proyecto, es muy directa, en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I, y II, del artículo 105, no se prevé como causa de improcedencia de la Controversia Constitucional, que estemos en presencia de actos consumados. Las referencias a que ha hecho el señor ministro Góngora Pimentel, y en gran parte Don José de Jesús Gudiño, van a una institución diferente, que es la cesación de efectos.

Una ley, cualquiera de ellas que se puede reclamar en controversia constitucional, es un acto jurídico perfeccionado, quedó como parte de un proceso legiferante, fue concluido, es que es un acto terminal, consumado en sí mismo, en esto la doctrina administrativa para efectos de suspensión solamente, ha distinguido con mucha claridad, que el acto jurídico reclamado dé los efectos que produce, y se decreta la suspensión únicamente respecto de los efectos, no así de la orden, por tratarse de un acto consumado, este concepto pues de acto consumado, lo hemos ligado mucho al tema de suspensión; la respuesta del proyecto va en ese sentido, no es causal de improcedencia el planteamiento de actos consumados ¿qué va a pasar en caso de que se decrete la nulidad? La Corte tiene el deber de precisar los efectos de su sentencia, estos nunca

pueden ser retroactivos, pero toca el ministro José Ramón Cossío, un tema muy importante ¿qué vamos a entender por retroactividad? El momento de emisión del acto, el momento de presentación de la demanda o el momento en que la Corte resuelve declarando la nulidad, digo esto porque ya Don Vicente Aguinaco nos había dicho, cuando se declara la nulidad, los efectos se pueden retrotraer a la fecha de la presentación de la demanda sin que esto pueda entenderse como efecto retroactivo, desde el momento en que se ejerció la acción está sub júdice el acto y la sentencia que llegue a declarar su nulidad, vale desde ese momento, yo no quise complicarme con todos estos temas accesorios, sino simplemente decir no es un acto que haya cesado en sus efectos y el hecho de que sea consumado, no constituye impedimento para el análisis de su constitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Bueno, yo creo que estamos hablando simplemente de un matiz semántico, pero yo creo que se han tocado temas de fondo, dice el proyecto que el hecho de que en las causales de improcedencia no se maneje la consumación, entonces quiere decir que los actos consumados no son materia de la improcedencia, yo aquí no estoy muy de acuerdo porque ¿cuándo ha sido consumado un acto, cuando ya ha surtido todos sus efectos? Y si ya surtió todos sus efectos y no puede irse así al pasado, pues ya es improcedente, es lo mismo cuando en el juicio de amparo no puede alcanzarse las finalidades del artículo 80, que es restituir al quejoso, pues el amparo es improcedente aunque no lo diga así expresamente la ley, yo creo que esto de los actos consumados es parte de la lógica del sistema, pero además les recuerdo que la suspensión que aprobó la Corte, era precisamente para que no se consumaran los actos, entonces yo creo que se puede contestar diciendo que, tan no se trata de un acto consumado

que todavía está surtiendo y que además los actos objeto de la controversia han sido suspendidos, yo creo que la respuesta debe ser ésta, porque de otra manera si entramos en contradicción, además recuerdo que hay muchas causales de improcedencia que no están expresamente en la ley y que ha derivado la jurisprudencia de la Corte, de la propia lógica del sistema, del propio estudio del sistema y hay muchas causales de improcedencia que ha establecido la Suprema Corte, en interpretación de los principios que rigen al juicio, como ejemplo está la de actos derivados y actos consumados, eso nunca la ha dicho la ley, sin embargo; la Corte la dedujo de la lógica del sistema, yo creo que los actos consumados, la improcedencia en la controversia de no ser actos consumados, deriva de la propia lógica de la imposibilidad de que la controversia alcance su finalidad, pero yo creo que en este caso es muy sencillo simplemente hay que cambiar la argumentación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Un poco para reconducir y facilitar la discusión, pienso que el proyecto del señor ministro Ortiz Mayagoitia, sigue un sistema en el que trata de soslayar problemas que más adelante se van a presentar, si en este momento vamos en la línea del proyecto que en esencia dice “en controversia constitucional no está prevista en la causal de improcedencia, la relativa a actos consumados no entra al debate de cuál es la naturaleza del Decreto de Presupuesto, simplemente dice: “Me estás planteando una causal de improcedencia que no está contemplada en el artículo 105, ni en su Ley Reglamentaria y por lo tanto, no podemos nosotros introducir una causal de improcedencia, no establecida”.

En relación con esto, el señor ministro Gudiño Pelayo, replica en uno de sus argumentos: ¡Bueno! La Corte ha dicho, -destaco en materia de amparo- que hay otras causas de improcedencia que se siguen de la lógica del sistema.

¡Bueno! Yo estaría de acuerdo, en que podríamos seguir discutiendo este tema en esa línea, de si podemos ampliar las causas de improcedencia previstas en la Constitución y en la Ley Reglamentaria, respecto de Controversias Constitucionales, rompiendo lo que hemos venido aceptando tradicionalmente de que debemos de estar a la literalidad de las causas de improcedencia, pero eso sí sería valedero. Entrar a discutir ya, cuál es la naturaleza del acto impugnado, específicamente el Decreto de Presupuesto, en las partidas correspondientes, pues nos hace revivir una polémica que tuvimos cuando se dieron las reclamaciones en contra del auto admisorio y el auto que otorgó la suspensión, ya incluso se ha dicho por el señor ministro Góngora, que es una norma general, y entonces ha establecido criterios relacionados con normas generales; apuntó el señor ministro Cossío Díaz, lo cual es cierto, en este asunto cuando se examinó la reclamación, se dijo que no era norma general, aquí se plantea otro tema, con el riesgo de que si vamos discutiendo todos los temas de pronto vamos a ver complicado la discusión del asunto, y en consecuencia, alargado su decisión. ¿Por qué? Porque este tema también es muy interesante. ¿Qué los ministros de la Corte, cuando resuelven un recurso de reclamación ya quedan vinculados permanentemente al criterio que ahí sostuvieron? ¿O este es un tema que se puede reabrir con motivo del estudio del fondo?, pero pienso, lo digo con mucho respeto, que la tónica del proyecto tiende a facilitar que vayamos caminando y no vayamos anticipando problemas.

En consecuencia, yo reconduciría el debate, en el punto último que toco el señor ministro Gudiño Pelayo, él considera, no debemos atenernos exclusivamente a lo que dice el artículo 105 de la Ley Reglamentaria, sobre causas de improcedencia, yo estimo que sí hay una causa de improcedencia, lo estoy parafraseando, que es cuando se trata de actos consumados y en el caso él dice, no se trata de un acto consumado, eso nos llevaría a discutir la naturaleza del Decreto de Presupuesto.

Con esta tónica, la señora ministra Beatriz Luna Ramos tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: ¡Gracias señor ministro presidente!

En mi opinión la manera en que el proyecto trata la causal, es correcta, está yendo al punto medular, como fue planteada; en realidad lo que le están diciendo es: es un acto consumado de acuerdo a la fracción VIII, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del 105.

La Ley Reglamentaria del 105, no establece como causal de improcedencia el acto consumado, simplemente nos está diciendo las otras que se deriven de la interpretación de ley, ésta podría derivarse de la interpretación de la ley, pero para eso tendría que haberse relacionado con algún otro artículo de la ley, con algún artículo de la Constitución, o con algún principio de carácter general que rige este tipo de procedimientos, lo cual no se hace.

¿Entonces a que va el proyecto? A contestar la causal de improcedencia en la forma en que ha sido planteada, en esa forma el artículo, no la establece como tal. Yo por eso considero que está adecuada y suficientemente contestada; pero además, lo que el ministro Ortiz Mayagoitia mencionaba, vamos a perfeccionar la causal de improcedencia para decir, se trata o no, de un acto consumado, ¿a qué consumación nos estamos refiriendo?, ¿a la consumación para efectos de suspensión? ¿o a la consumación irreparable para efectos de un problema de sobreseimiento en el fondo del asunto? Entonces, si estamos en presencia de una causal mal planteada, la vamos a perfeccionar para decirle, que está mal planteada, yo creo que sería incorrecto, el tratamiento que el proyecto le está dando es adecuado, está ciñéndose a lo

efectivamente planteado y está diciendo que esa fracción no establece para nada la causal de improcedencia que se está analizando, si vamos a establecer la naturaleza del acto consumado, que no sería el caso para efectos de una causa de improcedencia que se refiere al problema de procedencia del asunto, no de la procedencia de la suspensión, estaríamos analizando la naturaleza jurídica que no viene al caso ni ha sido planteada de esa manera, en mi opinión es adecuado el tratamiento que el proyecto le da a esta causal de improcedencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sin embargo, yo quisiera allí hablar a favor del ministro Gudiño, porque en todas las materias las cuestiones de improcedencia son de orden público, y aunque no se hayan planteado, no digamos si se plantearon mal, puede el órgano que resuelve, estudiar esas cuestiones de improcedencia, y si el ministro Gudiño insistiera en su planteamiento, pues tendríamos que hacer ese análisis, porque en el fondo ¿qué es lo que él está diciendo?, a mí me parece que en el caso se está considerando que si hay acto consumado, debe considerarse improcedente la controversia, y en el caso no hay acto consumado, pero estamos ya reconociendo que hay una causal de improcedencia, por analogía, por mayoría de razón que es el acto consumado, pero no tenemos impedimento para entrar al examen de ésta o de cualquier otra causa de improcedencia, se hayan planteado o no se hayan planteado o se hayan planteado mal, no hay imposibilidad, y en general ustedes recordarán, que en la controversia constitucional que no se trata de una litis cerrada, sino que ahí hay una gran amplitud para examinar los problemas.

Señor ministro Valls y luego el ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente, si bien es cierto que no se prevé en la Ley Reglamentaria la improcedencia de las controversias

constitucionales en contra de actos consumados, considero que no debemos pasar por alto que por virtud de que en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria, se establece que la declaratoria de invalidez en estas sentencias no pueden tener efectos retroactivos, pero sí podría darse el caso de que en determinados supuestos lleve al sobreseimiento del juicio, pues examinar la constitucionalidad del acto, no tendría un fin práctico o efecto alguno, como de hecho se ha determinado en algunos asuntos por este Alto Tribunal, con fundamento en el artículo 19 fracción VIII, en relación precisamente con el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia; por eso, yo sugiero muy respetuosamente que dicho argumento de improcedencia se podría desestimar, señalando que la circunstancia de que el Decreto y Acuerdos impugnados, se hayan consumado en cuanto a su expedición, no se traduce en que no proceda la controversia constitucional, ya que conforme al artículo 105 fracción I, inciso c) constitucional, este Alto Tribunal conocerá entre otras de las controversias surgidas entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con motivo de sus actos o disposiciones generales, sin que exista disposición alguna en la Constitución, que señale que los actos impugnados en esta controversia, sean inatacables, y además sin que se advierta que hubieran cesado sus efectos; asimismo, de estimar improcedente el asunto por virtud de que se trata de actos consumados en cuanto a su emisión, nos podría llevar al absurdo de que entonces en casi todos los casos sería improcedente el asunto; lo anterior además, porque si bien en el proyecto no se dice nada en ese sentido, lo cierto es que en la tesis de jurisprudencia que se propone respecto de esa causa de improcedencia invocada por la demandada, visible en la página cinco del problemario, se señala que: “No obstante que la emisión de un decreto o una ley por parte del Congreso de la Unión, de alguna de sus Cámaras o de algún Congreso Local pueda estimarse como consumado, por haberse concluido el procedimiento legislativo, ello no da lugar a la improcedencia del juicio”; sin que esto encuentre apoyo en las consideraciones del proyecto, por ello

hago esta respetuosa sugerencia al señor ministro instructor.
Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Ortiz Mayagoitia tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente, advierto finalmente que se trata de un matiz en la propuesta, esto que leyó el señor ministro Valls, pues lo redactaremos en el considerando como viene aquí en la tesis, aunque haya concluido el procedimiento legislativo, ello no da lugar a la improcedencia del juicio, siempre y cuando el Decreto o norma continúen produciendo sus efectos; porque más bien toda la argumentación iba a actos irreparablemente consumados que son aquellos que ya agotaron todos los efectos jurídicos que estaban destinados a producir. Pero sí quiero dejar bien claro, que como procedimiento legislativo el Decreto es un acto concluido y que la Declaración de Nulidad no afecta exclusivamente a los efectos posteriores, sino al propio acto, solo que no con efectos retroactivos sino en la fecha en que se llegara a declarar su nulidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo únicamente pediría que se cuidara no decir, "Decreto o Norma", sino el Decreto impugnado, el Decreto controvertido, porque ya estaríamos implícitamente reconociendo la calidad de norma a lo que en principio, pues la mayoría del Pleno ha considerando que no tiene esa naturaleza.

Bien, con estas distintas sugerencias, observaciones que se han hecho a esta parte del proyecto, me permito preguntar ¿si en votación económica estiman que se coincide con el mismo?

(VOTACIÓN FAVORABLE)

APROBADO.

Bien, y de ese modo pasamos a la tercera causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con las fracciones I y II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de la Materia, en que se aduce: "Que al no haber vetado la Ley de Ingresos, consintió el Decreto de Presupuesto de Egresos en su términos, incluidas las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados".

El señor ministro Góngora Pimentel tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Sin observaciones por cuanto se refiere al primer aspecto, pues al aprobarse la Ley de Ingresos sólo se conoce el contenido de estos, más no el de los gastos; por lo cual, aun cuando exista una relación íntima entre ingreso y gasto no puede considerarse que se haya consentido el presupuesto de egresos, por no vetar la Ley de Ingresos, cuando al aprobarse ésta no se conocía el contenido de aquél.

Por cuanto se refiere a la segunda causal, consideramos que en el caso la misma sí se actualiza de acuerdo con los criterios que ha fijado este Alto Tribunal; ciertamente, a la invocación por parte de la demandada, que la parte actora consintió el presupuesto de egresos al haberlo publicado; el proyecto contesta: "Que dicho acto, pues no es otra cosa que el cumplimiento de un mandato constitucional".

No obstante lo anterior, este Alto Tribunal ha sentado tres criterios importantes al respecto. El Primero.- Que la controversia constitucional es improcedente cuando se promueve por el Poder Ejecutivo en contra de un Decreto dentro de cuyo proceso legislativo no hizo valer el derecho de veto, tanto por definitividad como por consentimiento, dicho criterio se plasma en la jurisprudencia 55/2001, cuyo rubro indica: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO, DENTRO DE CUYO PROCESO**

LEGISLATIVO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO, ASÍ COMO POR CONSENTIMIENTO.” Segunda: Que el Poder Ejecutivo no está obligado a publicar las leyes o decretos, si formuló observaciones a sus iniciativas en uso de su derecho de veto y el Congreso no las aprobó con la votación exigida por la Constitución relativa; esta doctrina jurisprudencial se plasmó en la tesis 1/2005, cuyo rubro indica: **“LEYES O DECRETOS. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, NO ESTÁ OBLIGADO A PUBLICARLOS SI FORMULÓ OBSERVACIONES -“OBSERVACIONES”-, A SUS INICIATIVAS EN USO DE SU DERECHO DE VETO Y EL CONGRESO NO LAS APROBÓ CON EL VOTO CALIFICADO EXIGIDO POR LA CONSTITUCIÓN LOCAL.”** Y, tercera: Que es factible el otorgamiento de la suspensión en la controversia constitucional contra la promulgación y publicación de una norma, cuando estos actos no se han ejecutado y se alega por el Poder Ejecutivo violación al derecho de veto; este criterio se plasmó en la jurisprudencia 160/2000, con el rubro: **“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES FACTIBLE SU OTORGAMIENTO CONTRA LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE UNA NORMA ELECTORAL, CUANDO ESTOS ACTOS NO SE HAN EJECUTADO Y SE ALEGA POR EL PODER EJECUTIVO VIOLACIÓN AL DERECHO DE VETO.”**

En orden a lo anterior, tenemos que el Poder Ejecutivo debió acudir directamente a la controversia en contra del Acuerdo de Pleno de la Cámara de Diputados aprobado en sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, por el que se desecha el escrito de observaciones formulado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, pues al realizar su publicación existe consentimiento, debe recordarse que la procedencia se surte en

relación con los actos y no con los conceptos de invalidez, en este tenor, la parte actora no puede reclamar el acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, aprobado por el Pleno de ese Órgano Legislativo en sesión de la misma fecha, que decide no darle trámite a sus observaciones en tanto que, en lugar de impugnarlo lo consintió con su publicación; para superar los criterios jurisprudenciales citados con anterioridad, pensamos que el proyecto debe apartarse expresamente de los mismos y motivar esta determinación, por lo que no basta, con la mera afirmación dogmática que se hace a foja doscientos cuarenta y cinco del proyecto de que el Presupuesto de Egresos se publicó en cumplimiento de un mandato constitucional; lo planteo también como una duda, señor presidente, para ponerlo a discusión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor ministro Góngora, continúa el tema a la consideración del Pleno.

Yo quisiera señalar que los argumentos que da el ministro Góngora, no cabe duda que son motivo de una importante reflexión, una de las preocupaciones que debe tener siempre este Órgano Colegiado, es ser coherente en los criterios que va sustentando, entre los distintos criterios que mencionó el señor ministro Góngora, yo pienso que el primero de ellos resulta inaplicable, porque se refiere a un caso en que no se hizo valer el derecho de veto, en el presente asunto se hizo valer el derecho de veto y aún es, sino el problema central, uno de los problemas fundamentales que tienen que analizarse, sí me preocupan, me crean inquietud los dos argumentos que se sustentan en dos tesis diferentes, que son casos relativamente recientes, uno de ellos el caso de Aguascalientes; recordarán que efectivamente se produjo un veto por parte del gobernador del Estado de Aguascalientes, no atendió a sus observaciones el Congreso del Estado y, de algún modo, para dar fuerza al derecho de veto el gobernador de Aguascalientes decidió

no publicar lo acordado por el Congreso, por considerar que no se superaron sus observaciones por la mayoría establecida en la Constitución del Estado, y la Corte, como lo ha señalado el señor ministro Góngora consideró que había actuado correctamente el gobernador del Estado, en la tesis que dice: **Poder Ejecutivo, no está obligado a publicar; cuando hizo uso de su derecho de veto y no fue atendido por la mayoría requerida.** Esto motivó en el Estado de Aguascalientes una reforma a la Constitución, en la que se estableció que tenía las facultades el Congreso de ordenar la publicación de una reforma legislativa si el gobernador se había negado a hacer la publicación correspondiente; y esto también ya fue examinado por el Pleno, y el Pleno consideró que este precepto era constitucional, porque precisamente le daba coherencia, a lo que de algún modo era una actitud del gobernador del Estado de decir –no publico la norma en la medida en que estimo que no se ha superado el veto que yo presenté por la mayoría requerida-. Como que de acuerdo con estas tesis, aquí surge un problema, pero para mí el problema no es tan sencillo porque se está haciendo depender del derecho de veto y entonces pienso que tendríamos, incluso como cuestión de improcedencia que examinar lo relacionado con el derecho de veto, porque las tesis que hemos venido sustentando en esta materia están alrededor de la figura del veto, si llegáramos a la conclusión de que no existe veto en esta situación, todo esto ya tampoco resulta aplicable y entonces las consecuencias van a ser diferentes, si por el contrario llegamos a la conclusión de que sí existe derecho de veto entonces se actualizarán las observaciones del señor ministro Góngora; de tal manera, que yo sugeriría que por lo pronto, porque incluso si aún esta cuestión de improcedencia está dependiendo de si existe o no existe el derecho de veto pues entramos al análisis del tema y ya resolviendo este tema pudiéramos continuar con el análisis de la causal de improcedencia, entonces, la gran fuerza de los argumentos del señor ministro Góngora yo planteo esta moción, están sobre la base de precedentes relacionados con existencia de

derecho de veto y el problema que fundamentalmente se está planteando aquí es, si ante esta situación del Decreto de Presupuesto puede considerarse que existe veto o no existe veto, qué ventaja tendría yo un poco en la línea de la intervención que tuvo el señor ministro José de Jesús Gudiño, que en estas materias simplemente un pronunciamiento de la Corte puede ser muy ilustrativo para el futuro, si la conclusión es: no existe derecho de veto, pues, esto va a ilustrar al Órgano Legislativo y al Poder Ejecutivo, si se considera: sí existe derecho de veto también va a haber una ilustración y entonces ya resolveremos el problema de improcedencia, porque de otro modo cómo afrontamos las interesantes objeciones que ha hecho el señor ministro Góngora, que al fin dijo: Lo planteo como duda. Yo entendí que él no se había querido comprometer al decir aquí al menos lo que habría que hacer sería hacernos cargo de los precedentes y decir por qué no los aplicamos en este asunto y no decir dogmáticamente, pues aquí se trata de una obligación constitucional.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente. Creo que valdría la pena justificar por qué en el caso no son aplicables esos precedentes; los precedentes consisten en un caso en que no se ejerció el derecho de veto y la Suprema Corte sobreseyó diciendo que finalmente era un medio ordinario a través del cual pudo remediarse el vicio de la ley que aducía el gobernador; y en otro caso, también allá se ejerció el veto, y por segunda ocasión, cuando se dijo superado, el gobernador del estado entendió que no había sido superado con la votación calificada que señala la ley. A lo que voy eran casos clarísimos de procedencia del derecho de veto, yo estoy de acuerdo con el señor ministro Góngora en que debe ser parte importante de la litis, el acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados en la que le dice al titular del Ejecutivo Federal: Estas observaciones no las atiende porque no tienes

derecho de veto, que es el acuerdo de catorce de diciembre del dos mil cuatro y que está reclamado dentro del plazo de quince días que señala la ley, pero él dice: en el inter de este plazo publicó el decreto de presupuesto y esta publicación importa un doble consentimiento, del acuerdo que le dijo, no tienes veto y del propio presupuesto, puesto que lo publicó sin defender su veto, en vez de decir, no estoy de acuerdo con el acuerdo plenario de catorce de diciembre y por lo tanto, no publicó. Bueno esto hubiera sido más grave de consecuencias por tratarse de un presupuesto de ejercicio anual que tiene fecha incierta de aprobación; en mi óptica, la razón de no aplicar esas tesis a que se ha referido el señor ministro Góngora Pimentel, estriba a que en aquellos casos el derecho de veto era claro e indiscutible y aquí es la materia propia de la litis constitucional, es decir, la causal de improcedencia así planteada no puede prosperar porque involucra cuestiones de fondo que debemos resolver, creo que con esta ampliación al Considerando se satisfaría esta duda de don Genaro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y sin embargo creo que la situación no es tan sencilla porque si se llega a considerar que existía derecho de veto nos colocaríamos dentro de las hipótesis de las tesis que llegan a la improcedencia, entonces simplemente desestimar las cuestiones de improcedencia porque esto va a depender del estudio del veto pues es superar una situación que cuando definamos si hay veto o no hay veto, se va a actualizar en torno a la cuestión de improcedencia.

Yo estoy de acuerdo en que estamos ante un caso muy difícil, una situación complicada en que las cuestiones de improcedencia y las cuestiones de fondo de algún modo se van vinculando; en otras palabras, yo supero la cuestión de improcedencia diciendo: Como el análisis de esto presupone el análisis de una cuestión de fondo que es el veto, por lo pronto procede,

pero si finalmente se llega a la conclusión que actualiza la aplicación de las tesis de improcedencia, ya no las podemos aplicar porque ya estamos en el estudio del fondo, y yo más bien sería de la idea de que por ser cuestión íntimamente vinculada con la cuestión de improcedencia, tendría que examinarse.

Porque además los efectos serían completamente diferentes, si se llegara a la conclusión de que sí existe veto, pues probablemente yo vería muy fuerte el argumento dado por el ministro Góngora, de que en ese caso sí debía de haberse abstenido de publicar el Decreto del Presupuesto en las partidas que consideró que indebidamente no habían atendido a las observaciones hechas por el presidente de la República, porque al haberlas publicado, es cierto que para efectos de la suspensión, llegamos a considerar que como eran efectos de ese decreto, pues podía suspenderse, pero ahí habría que considerar que el decreto publicado, es un acto consumado como se dijo en el punto anterior, el decreto en sí mismo ya es vinculatorio, es cierto que sus efectos son de tracto sucesivo, pero sus efectos, pero el decreto en sí mismo, desde el momento en que se publicó, vincula a todas las autoridades en cuanto al ejercicio presupuestal.

Quiere decir que no está vigente porque una partida se va a ejercer hasta el mes de diciembre, no, está vigente desde el momento en que se publicó, que es un todo, ya dijimos que no es un todo desde el momento que al resolver la reclamación consideramos que solamente debía entenderse que se estaban impugnando las partidas específicas relacionadas con las observaciones que se hicieron.

Por ello yo me permitiré insistir, que estudiáramos el tema del veto, ¿por qué? Porque finalmente la conclusión que establezcamos nos

será provechosa, ya sea en torno a cuestiones de improcedencia o en cuestiones de fondo, y además estamos ante la incógnita de cuál va a ser el voto de cada uno de los ministros, y si en este momento implícitamente el señor ministro Góngora explícitamente yo, estamos considerando que es fundamental el tema de veto, bueno porque no entramos al debate del tema de veto sin comprometer ahora que sea para efectos de improcedencia o que sea para efectos de fondo, el tema estará superado.

Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente, yo me permito disentir un poquito del planteamiento que se está haciendo respecto de cómo debemos analizar esto, si como fondo o como procedencia, en realidad si se analizara como una cuestión de fondo en este momento el problema de veto, estaríamos, pues prácticamente haciendo nugatoria la tesis que aplicamos en la mayoría de las controversias constitucionales de que cuando el tema de improcedencia involucra un problema de fondo, lo que tenemos que hacer es no analizarlo como tema de procedencia, sino acudir al tema de fondo, la haríamos prácticamente nugatoria y es una tesis que la aplicamos en todas las controversias constitucionales.

Qué es lo que sucede en este momento, en este momento se está diciendo, el ministro Góngora en su dictamen manifiesta: “probablemente consintió porque en el momento en que publica el presidente de la República el veto está consintiendo esta situación y pudiera darse una causa de improcedencia o bien está aceptando o nosotros determinaríamos si se acepta o no que el veto debe de ejercerse por parte del presidente de la República.

Esto es precisamente nuestro problema de fondo, esto es precisamente lo que tenemos que analizar si el presidente de la

República tiene o no facultades para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación, este es el tema total que tenemos que dilucidar en el fondo.

Qué sucede en las tesis que se nos plantean por parte del señor ministro Góngora Pimentel, en esas tesis no había lugar a duda que el veto procedía ¿por qué? Porque se trataba de un procedimiento legislativo ordinario para la expedición de una ley, en la que efectivamente el gobernador del Estado, tenía la posibilidad de vetarla, entonces, bueno se dio o no se dio dentro de un procedimiento normal, aquí tenemos una laguna constitucional donde tenemos la duda y todavía no se ha dilucidado y esto implica el procedimiento o la resolución de fondo, de si el presidente de la República tiene o no esta facultad.

Entonces yo creo que no la podríamos analizar dentro de una causal de improcedencia, para eso nos sirve la tesis que aplicamos incluso en la primera causa de improcedencia que se analiza dentro del mismo proyecto, —y que repito—, la utilizamos en casi todas las controversias constitucionales cuando se está involucrando este tema dentro del problema de procedencia, o sea, ahí sí hay duda, ése es nuestro problema de dilucidar en el fondo si existen o no facultades para el presidente de la República, si pueda emitir o no el veto correspondiente, tratándose del presupuesto de egresos; si fuera una ley común y corriente, no habría duda que el Presidente de la República tiene facultades para vetar y entonces pues sí, si publicó o no publicó y si presentó o no presentó sus observaciones, podría o no a ser improcedente de entrada a la controversia, pero esto es nuestro problema de fondo y al ser nuestro problema de fondo, yo creo que lo más correcto es aplicar nuevamente la tesis que dice: “como involucra un problema de fondo” , vamos a analizarlo entonces, en la parte correspondiente, porque de lo contrario si encorchetamos esta situación o analizamos dentro

de la procedencia el problema de fondo total para nuestra controversia planteada, pues hacemos nugatoria ya la tesis y en todas las controversias que se nos planteen y que se nos involucre en este tipo de temas de fondo, pues las vamos a tener que analizar en procedencia, lo cual yo creo que iría contra la técnica jurídica para la resolución de este tipo de controversias.

Mi sugerencia atentamente sería, que volvamos a aplicar en esta causa de improcedencia la misma tesis de que se está involucrando un problema de fondo y que lo analicemos en la parte correspondiente, al fondo del asunto que es nuestro argumento total, determinar si el presidente de la República tiene o no facultades para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Señor presidente, habiéndolo escuchado a usted, veo que nos señala ya un camino para que estudiemos el veto y siguiendo el camino que nos ha fijado usted, pido autorización si le parece bien para tratar ese tema o me espero hasta que usted me diga expresamente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, no creo que no yo sino el Pleno que originalmente es el que tendrá que tomar la decisión en cuanto al camino que debemos seguir.

Yo quisiera hacerme cargo de los planteamientos de la ministra Luna Ramos, es muy difícil decir, casi en todos o en todos los asuntos, debemos aplicar estos principios; yo veo que esta

experiencia que estamos teniendo en materia de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, nos demuestran que cada caso tiene sus propias características, no ha habido una controversia constitucional planteada contra un Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en relación con el derecho de veto del titular del Poder Ejecutivo y por lo mismo si bien es obvio que como juzgador yo siempre considero que debemos ser consistentes y así lo dije en una de mis intervenciones con los criterios que hemos ido estableciendo, también estimo que cuando se da una situación especialmente novedosa, tenemos que enfocar un problema que no es de fácil solución y por qué no es de fácil solución, pues simplemente presento como están las cosas, al menos dos integrantes de este Cuerpo Colegiado, en principio, como que parece ser que estimamos que si se da la causa de improcedencia por consentimiento, expreso de lo que se está debatiendo en la controversia constitucional y a través de una fórmula técnica que se ha dicho en otros muchos casos completamente diferentes, decimos: pues ya no estudio el problema de veto como cuestión de improcedencia y no hay consentimiento.

La única variación es que el proyecto dice no hay consentimiento en la medida en que estaba obligado a publicar, con lo cual implícitamente está resolviendo el problema, ¿por qué estaba obligado a publicar? Si tenía derecho de veto no estaba obligado a publicar conforme a nuestras tesis, y no estaba obligado a publicar, ¿por qué? Pues porque según él no le hicieron absolutamente ningún caso de sus observaciones.

Si llegamos a la conclusión: “No tenía derecho de veto”, bueno, pues entonces estaba obligado a publicar y todo se actualiza y tendremos que estudiar el fondo del asunto.

En consecuencia, yo de alguna manera por qué estimo que nos debemos apartar de esta fórmula que sería la sustitutiva que me presenta la ministra Luna Ramos, el “Cajón de sastre”, esto nos suena que tiene que ver con el fondo, ya no estudiamos la cuestión de improcedencia, y nos quedamos colgados de la brocha los que estimamos que sí se da la cuestión de improcedencia. ¿Por qué? Porque depende del estudio que se va a hacer del fondo, y si una vez hecho el estudio del fondo planteamos: “Se actualiza el consentimiento”, nos van a decir: “No, eso ya se determinó que no había improcedencia”, y entonces, pues ya quedamos vinculados al estudio del fondo.

Yo veo una cuestión práctica: Bueno, ¿qué inconveniente tiene?, estudiemos lo del veto, y una vez estudiado lo del veto, una vez que se defina, si eso nos lleva a fortalecer la idea de que no se da la causa de improcedencia, pues no se da la causa de improcedencia y seguimos.

Si lleva a la idea de que sí puede darse la causa de improcedencia, volvemos a reabrir el tema, se discute, se vota, y la votación es la que finalmente va a subsistir.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias, señor presidente.

No cabe duda que estamos muy permeados todos nosotros por la técnica del amparo. Acabo de leer y releer cuidadosamente los artículos 19 y 20 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, y no aparece el consentimiento del acto ni como causa de improcedencia ni como causa de sobreseimiento.

El 19 dice: “Las controversias constitucionales son improcedentes:
1.- Contra resoluciones de la Corte; 2.- Contra normas generales en

materia electoral; 3.- Contra normas generales o actos que sean materia de otra controversia pendiente de resolverse; 4.- Contra normas o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia; 5.- Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; 6.- Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto; 7.- Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; 8.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley...”

El 20 trae el sobreseimiento, y la fracción I, dice: “Cuando la parte actora desista expresamente de la demanda, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales; II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna causa de improcedencia; III.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia; IV.- Cuando por convenio entre las partes haya dejado de existir el acto materia de la controversia.”

No existe, como en amparo, una fracción XI, que diga: “Por consentimiento expreso del acto o manifestaciones de voluntad que importen este consentimiento.”

Lo que prevé nuestra ley son dos formas de consentimiento. Es cierto, el no ejercicio oportuno de la acción fuera de plazo, la acción es improcedente, y aquí hay una presunción de consentimiento tácito; y el desistimiento expreso de una acción ejercida, pero el hecho de publicar la norma, y de ahí presumir que se consintió el acuerdo plenario de la Cámara de Diputados, que dijo al titular del Ejecutivo: “No tienes derecho de veto”, además, no eliminaría de la controversia más que el tema del veto, porque las otras reclamaciones en cuanto al contenido propio del presupuesto, el ejercicio que hizo la Cámara de su potestad, de modificar el

proyecto de presupuesto, esto quedará en pie, tenga o no veto el presidente de la República.

Consecuentemente, además de que el tema involucra una cuestión de fondo que indefectiblemente tendrá que tratarse, bien para decir: “hubo consentimiento” o “por razones de fondo”, y tomando en cuenta además que la ley no establece como causal ni de improcedencia ni de sobreseimiento el consentimiento tácito de los actos reclamados, sino solamente el que consta en un desistimiento expreso, yo creo que con estos agregados en este punto concreto, debiéramos seguir en el análisis ya de fondo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, debo entender en consecuencia que el señor ministro Ortiz Mayagoitia, por un lado, sostiene su proyecto en este aspecto y por el otro adiciona lo sugerido por la ministra Luna Ramos y finalmente adiciona su argumento de que no está considerado expresamente ni hay elementos para inferir que se estuviera en la última fracción del artículo 19 en el que se establece: en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

Bien, vamos a tomar votación, en relación con esta parte y sobre la base de que estamos solamente en un proceso de avance en el análisis de un proyecto.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Señor presidente para una aclaración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por favor.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: El planteamiento de las causas de improcedencia no tenía más finalidad, como lo dije, de superar los criterios jurisprudenciales citados con anterioridad. Para eso habríamos de apartarnos y motivar esta determinación, porque

lo que dice el proyecto me parece dogmático en la página 245, en que sostiene: “Que el presupuesto de egresos se publicó en cumplimiento de un mandato constitucional”. No, dan algunos razonamientos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo debo entender señor ministro, por las intervenciones que se dieron, que si bien se conservaría esto que usted considera dogmático, se añaden varias razones. Una de ellas que no explicité, pero que pienso que también se manifestó, es que estos precedentes no resultan aplicables porque se trataba de casos nítidos, en que estaba consignado el derecho de veto, nadie había controvertido que no hubiera derecho de veto. Y de esa manera ya se superaría lo expresado por usted.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Bien señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, con base en estos planteamientos tome usted votación. Con el proyecto sería en esa forma; en contra del proyecto sería por considerar que debe hacerse el análisis de otra cuestión o que no se comparten las razones o alguna de las razones que aparecen en el mismo.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Si señor presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Con el proyecto, adicionado con los ajustes que propuso el señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Igual.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN: Con el proyecto modificado, el último argumento que dio el ministro Ortiz Mayagoitia me resultó convincente y por lo mismo, las distintas modificaciones que se hicieron.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay unanimidad de diez votos en favor del proyecto modificado en este aspecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, **en consecuencia, al haberse superado las cuestiones de improcedencia, pasamos al fondo del asunto, y el primer aspecto es precisamente el tema del veto. ¿Se encuentra facultado el presidente de la República para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto del Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión?**

A consideración del Pleno este tema. Señor ministro Góngora, luego el señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias. El problemario inicia por cuestionar si el presidente de la República se encuentra facultado para realizar observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

A esta pregunta, el estudio realizado en el proyecto responde sosteniendo que el presidente de la República, tiene facultades para ejercerlo respecto de del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Lo anterior lo sustenta en la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica de los artículos 70, último párrafo, 71, 72, 74, fracción IV de la Constitución Política.

Asimismo, el proyecto determina que el veto del Poder Ejecutivo Federal únicamente puede ser superado por las dos terceras partes del total de miembros de la Cámara.

No compartimos el sentido ni consideraciones que sostienen las conclusiones alcanzadas por el proyecto, ni en su totalidad el proyecto alternativo elaborado por el señor ministro ponente, porque estimamos que lo que esencialmente se plantea en el presente asunto, es un problema de fuentes normativas y de jerarquía de normas, pues resulta esencial el esclarecimiento de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, así como su posición y ubicación en el sistema de fuentes de la Constitución Federal, así como el esclarecimiento de que el Presupuesto de Egresos tiene un procedimiento especial, pues solo a partir de esta precisión, se pueden ir respondiendo los diversos problemas que plantea el asunto.

¿Podría continuar señor presidente?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por favor.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Primero: Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos. Naturaleza Jurídica. El criterio que considera que el Presupuesto es un simple acto administrativo así como el que establece que la tesis de que la intervención de una sola de las Cámaras del Congreso de la Unión, en la aprobación del Presupuesto, no constituye el ejercicio de una verdadera y propia función legislativa, no tienen cabida en nuestro Derecho Positivo.

Lo anterior, porque del propio contenido del artículo 72 de la Constitución Federal, se advierte que el primer párrafo menciona: “Artículo 72: Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”.

El precepto anterior, así como de su correlación con el artículo 70, tenemos que las Cámaras sí pueden emitir leyes o decretos, actuando en ejercicio de sus facultades exclusivas.

Por lo que respecta a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal, establece un procedimiento especial a la aprobación del citado Presupuesto.

De esta forma, se puede concluir que la Cámara de Diputados sí se encuentra facultada para aprobar leyes en el ejercicio de sus facultades exclusivas y que en lo relativo a la iniciativa y aprobación de la Ley del Presupuesto, sólo se estará a lo previsto por el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal; de este modo, el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal, establece que para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, el procedimiento legislativo será el siguiente: a).- El Poder Ejecutivo Federal, hará llegar a la Cámara, la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 8 de septiembre, debiendo comparecer el secretario de Despacho.- b).- La Cámara de Diputados previo examen discusión y en su caso modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, aprobará el Presupuesto de Egresos de la Federación. Lo anterior deberá realizarlo a más tardar el 15 de noviembre.- c).- Cuando el Poder Ejecutivo Federal inicie su encargo de acuerdo con el artículo de la Constitución Federal, hará llegar a la Cámara la iniciativa del presupuesto a más tardar el 15 de diciembre.- d).- Sólo se podrá ampliar el plazo de

presentación de la iniciativa del Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo Federal, suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados, debiendo comparecer el secretario de Despacho correspondiente a informar las razones que lo motiven. De lo anterior, podemos observar que la Constitución Federal, prevé un procedimiento legislativo específico que incluye la iniciativa, discusión, examen, en su caso modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, que sólo tendría que acudir al procedimiento legislativo ordinario, regulado por los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, en la parte relativa al primer párrafo del artículo 72 que dispone que todo proyecto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá en ambas, así como lo relativo a su inciso f), el cual señala que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación, el cual es un principio común de la sustitución de las normas generales. Por lo que respecta al inciso j), del artículo 72 de la Constitución Federal, si bien establece algunas excepciones al veto en las cuales involucra resoluciones de algunas de las Cámaras, ello no implica que por tal situación el procedimiento legislativo del Presupuesto de Egresos, deba estar sujeto a lo dispuesto por dicho precepto constitucional; además, de los antecedentes históricos del citado artículo 72 de la Constitución vigente, conviene retomar que su antecesor el artículo 71 de la Constitución de 1857, que también regulaba lo relativo al procedimiento legislativo del Congreso, se refería tan solo a toda resolución que no fuera exclusiva de alguna de las Cámaras; de esta manera, la facultad de vetar se dirigía a los actos del Congreso y no así a los de una sola de las Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas, por ello juristas como Herrera y Lazo y Tena Ramírez, consideraban como superfluo al inciso j) del actual artículo 72 de la Constitución, además de que estimaban que el mismo sólo conduce a interpretaciones equivocadas.

En relación con el argumento que sostiene que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto administrativo del gobierno federal y, por tanto, que las modificaciones al mismo únicamente se pueden hacer con la anuencia del Poder Ejecutivo, consideramos que dicha interpretación desvirtúa la naturaleza y el procedimiento integral de la formación del presupuesto, ello porque la facultad exclusiva encomendada a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos o realizar modificaciones, que no limita su fuerza de ley, sino que reafirma su naturaleza de ser una ley singular.

En razón de lo anterior, consideramos que el Presupuesto de Egresos no puede ser estimado como un acto administrativo ni únicamente como una ley en el aspecto formal, sino como una ley completa, con características y singularidades que la identifican. Lo anterior, porque para su aprobación la Cámara de Diputados ejerce su función legislativa plena, que si bien tiene características especiales, éstas no limitan su valor o rango de ley.

Del contenido de nuestra historia constitucional se puede advertir que la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos es una ley, ello porque nuestra caracterización histórica de la ley no parte de conceptos de generalidad y abstracción, sino de la entendida como que es de interés común dentro de la órbita de la sociedad.

Lo anterior se muestra a continuación. Desde la Constitución Federal Mexicana de mil ochocientos veinticuatro, se estableció en el artículo 47 que ninguna de las resoluciones del Congreso General tendrían otro carácter distinto al de ley o decreto. El artículo 50, fracción VIII, establecía como facultad exclusiva del Congreso General la de legislar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno. Tal situación nos conduce a determinar que lo relativo al gasto

público se encomendó al Órgano Legislativo, el cual sólo emitía actos con fuerza de ley o decreto.

En las leyes constitucionales de mil ochocientos treinta y seis, se estableció expresamente un criterio para establecer una diferenciación entre ley y decreto, pues el artículo 43 decía: “Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre (es decir, la ley) corresponda a las que se versaren sobre la materia de interés común dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo; el segundo, corresponde a las que dentro de la misma órbita sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.”

En el proceso constituyente que dio origen a la Constitución Política de la República de trece de febrero de mil ochocientos cincuenta y siete, según consignó Francisco Zarco en ‘Historia del Congreso’, se desarrolló lo siguiente: El artículo 76 dice: “Toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico; las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y secretarios, y los acuerdos económicos por sólo dos secretarios.”

Y luego dice Zarco: El señor Moreno cree conveniente que las resoluciones del Congreso tengan el carácter de ley o decreto y establece la distinción de que la ley se refiere a un objeto general y el decreto a un objeto particular. El señor Guzmán dice que la Comisión tuvo presentes las observaciones del señor que tuvo una intervención predominante pero temió que las distinciones dieran lugar a abusos y creyó que toda resolución del Congreso General no puede tener más carácter que el de ley, y el artículo es aprobado por unanimidad de los setenta y nueve diputados vigentes.

Como producto del proceso deliberativo anterior, el artículo 64 de la Constitución Política reguló lo siguiente: “64. Toda resolución del

Congreso, no tendrá otro carácter que el de la ley o acuerdo económico; las leyes se comunicarán al Ejecutivo, firmadas por el presidente y dos secretarios; y los acuerdos económicos por sólo dos secretarios”. Al explicar el artículo anterior, José María Castillo Velasco, en sus apuntamientos para el estudio del derecho constitucional, editado en mil ochocientos setenta y uno, expuso: “el artículo 64 hace desaparecer la nomenclatura antigua de la legislación, que estableció leyes y decretos, según el objeto de la ley, era general o particular; siendo la ley obligatoria para todos los mexicanos, pues no hay razón para crear categorías de leyes. No carece de importancia la determinación de que sean los acuerdos económicos, sin duda alguna que son aquellas resoluciones que no afectan directamente más que al Congreso mismo, el nombre lo demuestra así “económico”, es decir aquello que toca a la economía del Congreso, a su vida interior, y no a la de la Federación ni al hombre. La diferencia que hace el artículo constitucional es bien clara, leyes o acuerdos económicos, las leyes tocan a la sociedad en su conjunto, o en sus partes; los acuerdos económicos únicamente al Congreso.” –hasta aquí la transcripción-

Lo anterior, pienso, es de suma importancia, debido a que se estableció que los actos emitidos por el Congreso, que no fueran acuerdos económicos, serían leyes obligatorias para todos los mexicanos. El trece de noviembre de mil ochocientos setenta y cuatro, la Constitución sufre una de sus reformas más importantes en el siglo antepasado, la reinstalación del Senado de la República. A raíz de dicha modificación se transforman las competencias del Congreso, y el estudio del proceso deliberativo de esta reforma, resulta de elemental importancia para el problema que tratamos, en el Diario de los Debates de la sesión de veintidós de diciembre de mil ochocientos sesenta y nueve, se hace constar la iniciativa presentada por el gobierno al Congreso el trece de diciembre de sesenta y siete, sobre puntos de reformas y adiciones a la Constitución de la República; asimismo consta el dictamen de la

Comisión de Puntos Constitucionales sobre esta iniciativa, el cual en el punto sexto donde se exponen reformas y adiciones, y respecto del artículo 64, dice: -transcribo- “He aquí la única razón que aparece en la historia del Congreso Constituyente, para haber abandonado una distinción fundada en los principios de la ciencia del Derecho. La ley por su propia esencia tiene un carácter de generalidad, uno de los jurisconsultos más célebres por su talento y por su inflexible honradez, define a la ley en estos términos: “la ley es un precepto común; una resolución de los varones prudentes; el castigo de los delitos que se cometen espontáneamente o por ignorancia; la garantía común de la República”; y el orador griego Demóstenes, dijo: “Todos los que residen en una República, deben arreglar su vida conforme a la prescripción de la ley”. ¿Qué tienen que hacer en efecto los vecinos de los Estados con una resolución legislativa que afecte a los habitantes del Distrito Federal, o a los del territorio de Baja California?, la Comisión opina que debe reformarse el artículo 64, estableciendo la distinción entre leyes, decreto y acuerdo económico, y así lo propone al Congreso. –hasta aquí la transcripción-

Después de ser aprobado en lo general el proyecto de reformas constitucionales, en la sesión de veintiséis de abril de setenta, se siguió la discusión, en lo particular; en sesión de diez de octubre de setenta y dos, se estudió el artículo 64, en lo particular, constanding en el Diario de Debates correspondiente, lo siguiente: “El ciudadano Lobato, secretario, continúa a la discusión el artículo 64 del Proyecto de Reformas Constitucionales, que dice: Artículo 64: Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común dentro de la órbita del Poder Legislativo; el segundo corresponde a las que, dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones o personas.” Dice el presidente: “Tiene la palabra en contra, el ciudadano José Fernández.” Dice el ciudadano José Fernández:

“Creo, señor, que las bases de que a partir de la Comisión, para definir qué debe entenderse por leyes y qué por decretos, son en extremo vagas y, por lo mismo, de muy difícil aplicación en la práctica. Por ejemplo, en el párrafo primero del artículo que impugno, se dice que serán las leyes, las resoluciones del Congreso que tengan un carácter de interés general, y decretos, aquéllos para determinado tiempo, lugar, corporación, etcétera. En este concepto, y conforme al primer párrafo, el Presupuesto General de Egresos de la Federación, como de interés común, sería una ley; pero conforme al párrafo segundo, y como disposición dictada para un solo año, es decir, para determinados tiempos, sería decreto. Sería, en consecuencia –continúa diciendo el legislador- muy conveniente que la Comisión adoptara otras bases para establecer la diferencia entre ley y decreto, ya que ha querido establecerla, aunque la tramitación de leyes y decretos es una misma, pues como el caso que he citado pueden presentarse otros muchos que hagan inaplicables en la práctica los principios sentados en el artículo que se discute. Es innegable –continúa- que el Congreso no puede dictar resolución alguna si no es en uso de las facultades que le confiere la Constitución, ya en su artículo 72 o en cualesquiera otros; pues bien, la Comisión puede sentar estas bases. Serán materia de ley las resoluciones que el Congreso expida, en uso de las facultades que le confieren tal y tal fracción del artículo 72, o algún otro; y materia de decreto los que se dicten en uso de tal y tal otro. Para explicarme –continúa el legislador- pondré varios ejemplos. Según la fracción I, VII, XII, XX, del artículo 72, el Congreso tiene, respectivamente, la facultad de admitir nuevos estados o territorios de la Federación; de aprobar el Presupuesto de Gastos de la Unión; de ratificar los nombramientos de ministros, agentes, etcétera, y de dar su consentimiento. Es claro que las resoluciones que el Congreso expida en uso de las dos primeras facultades, deben ser materia de la ley, y que las que dicte usando de las dos últimas, pueden serlo hasta de un acuerdo, puesto que a una misma Diputación Permanente, que no legisla ni puede legislar,

sí pueda ratificar aquellos nombramientos y dar permiso para que el Ejecutivo disponga de la Guardia Nacional. Emito la idea en general: la Comisión podrá estudiar el punto y desarrollar el pensamiento, en caso de que encuentre justas mis observaciones. El ciudadano alcalde, la manifestación hecha por el señor Fernández, le ha parecido a la Comisión de tal peso, y, que vendría a evitar cualquier interpretación que no tiene inconveniente en aceptarla, desde luego.

En el párrafo tercero del proyecto de reformas constitucionales, que habla de las facultades del Congreso, están mencionadas las variedades de leyes; hay leyes generales para todos los casos y decretos determinados; hay por ejemplo: una cosa para determinado tiempo, como es el presupuesto que tanto afecta a la nación y no se podría dar por medio de un decreto.

En consecuencia, de las treinta fracciones que contiene el artículo 72, están anotadas al margen las que tienen el carácter de ley y las que lo tienen de decreto; y éstas serán las que, según la indicación del ciudadano Fernández, quedarán incrustadas en el artículo para que se venga a ver cual es materia de ley y cual de decreto.

En consecuencia, la Comisión decide aceptar la indicación del ciudadano Fernández”.

Hasta aquí la transcripción.

Al final de dicho proceso legislativo, mediante decreto publicado el trece de noviembre de mil ochocientos setenta y cuatro, se publicó la reforma respectiva.

En su artículo 64, dispuso: “toda resolución del Congreso, tendrá el carácter de ley o decreto”.

Y luego dice, “ambas” y un “sic”, que le puso el secretario.

De lo anterior, es claro que en lo relativo al presupuesto, se consideró y reconoció como una ley, lo que fue enunciado tanto por el diputado Fernández y por el diputado Alcalde, quien hablaba en nombre de la Comisión.

Al respecto, en los debates del Constituyente dieciséis-diecisiete, se asentó que el artículo 70, del proyecto, era igual al 64, de la Constitución de 1857; y que al no presentar dificultad en su observancia se propuso y se aprobó en los mismos términos; y hasta la fecha no ha sido reformado.

En conclusión: debemos tomar en cuenta lo vertido en los antecedentes legislativos, toda vez que ellos nos revela la forma en cómo se conceptúa a la ley y a los decretos, los cuales jamás tuvieron una connotación de acto administrativo; toda vez que eran actos emitidos por el Congreso o las Cámaras, en ejercicio de sus facultades legislativas, que resultaban plenamente obligatorios, así la generalidad de la ley, se concibe como algo que atañe al interés común dentro de la órbita del Poder Legislativo; mientras que el decreto, correspondía a actos relativos a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

En efecto, aún a pesar de la eliminación de la definición concreta de ley y decreto, algo queda claro del proceso deliberativo de la reforma constitucional de mil ochocientos setenta y cuatro, el Presupuesto de Egresos es una ley y no un decreto, por ser una cuestión que atañe a la generalidad; además, es una ley que expide la Cámara de Diputados en atención a que, conforme a los antecedentes que nutrieron la reforma, se atribuyó a la Cámara de Diputados, según lo expuesto por la Comisión de Puntos Constitucionales, plasmado en el Diario de Debates, del siete de octubre de setenta y cuatro; que dice (comillas): “el arreglo de ciertos negocios en que se afecta inmediata y directamente el interés del individuo como individuo, que es lo que constituye el

elemento popular”. Además, como se mencionó, el hecho de que sea la Cámara de Diputados la encargada de aprobar el presupuesto, obedece a que éste se considera un acto normativo que tiene que ver directamente en el interés del individuo; esto es, que se rige por principios de democracia y representación popular.

El treinta de julio de dos mil cuatro la Constitución Federal fue reformada en su artículo 74, fracción IV. Esta reforma es importante para efectos del presente estudio, toda vez que a través de ella el Poder Ejecutivo Federal en su exposición de motivos reconoce la naturaleza especial y singular de la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, establece en forma clara que el Presupuesto de Egresos de la Federación no es susceptible de veto, toda vez que ello implicaría obstaculizar el ejercicio del gasto público; como resultado de lo anterior, se reformó al artículo constitucional en comento, al cual se le adicionó que la Cámara de Diputados, además de contar con las facultades para aprobar, examinar y discutir al Presupuesto de Egresos de la Federación, también podía modificar su contenido.

Al respecto, es indudable que dicha reforma, de ella resulta la importancia que tiene la participación de la Cámara de Diputados en lo que atañe a las decisiones del gasto público. En este sentido, conviene citar alguna de las ideas más relevantes de este proceso legislativo: “Es decir, en nuestro Sistema Jurídico, el Presupuesto de Egresos de la Federación, es un documento legalmente vinculante, por medio del cual la Cámara de Diputados otorga atribuciones de gasto a las Agencias del gobierno Federal, porque además conforme a nuestra misma tradición constitucional mexicana, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación ha sido una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, desde 1874 y el Senado sólo interviene en el examen y en la aprobación de la Ley de Ingresos, en su artículo 51, continúa diciendo: La Constitución de 57 suprimió al Senado y depositó al

Poder Legislativo Federal en una sola Asamblea, llamada Congreso de la Unión. Al restablecerse el bicameralismo mediante reforma del trece de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro, la aprobación del Presupuesto de Egresos se reservó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, existe consenso absoluto -- continúa-- que la excesiva concentración de poderes públicos y políticos en el titular del Ejecutivo, fundada lo mismo en disposiciones legales que en prácticas metaconstitucionales, en los hechos ha impedido el ejercicio democrático de la función pública y distorsionado la práctica republicana del equilibrio entre los Poderes, constituyéndose en un serio obstáculo para la transición democrática; es por ello que la presente iniciativa pretende adicionar el inciso j), del artículo 72 constitucional, para incluir por su trascendencia, dentro de los casos en que no procede el veto, por disposición constitucional expresa a la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y a las reformas constitucionales, en cuanto que si actualmente existe criterio, casi unánime, en nuestros tratadistas de que las reformas constitucionales no pueden ser objeto de veto, por tratarse de actos del Poder Revisor de la Constitución, que es un Órgano de Jerarquía Superior al Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo, ubicado entre el Poder Constituyente y los Poderes Constitutivos y que respecto al Presupuesto de Egresos tampoco procede el veto, por tratarse de un acto emitido por la Cámara de Diputados, en ejercicio de sus facultades exclusivas, esto en aplicación de la regla general que se desprende del mismo artículo 72, que sólo hace pertinente el veto respecto de actos del Congreso en el desahogo de sus facultades legislativas, pero no respecto a las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.

Aquí suspendo señor presidente, porque estoy consciente de la instrucción que nos ha dado usted de suspender las sesiones a las dos en punto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bueno, como, en realidad, siempre es el Pleno el que tiene la última palabra, pregunto al Pleno si suspendemos y continuamos a las cinco de la tarde, en la Sesión Pública correspondiente, continuando en el uso de la palabra el señor ministro Góngora Pimentel y luego quienes la han solicitado, el señor ministro Valls, el ministro Cossío, por lo pronto y, posteriormente, los ministros Silva Meza y Gudiño Pelayo.

En consecuencia, como he señalado, se cita a la sesión pública que continuará este tema el día de hoy a las cinco de la tarde, en este mismo sitio y, por lo pronto, esta sesión se levanta.

(SE LEVANTÓ A LAS 14:05 HORAS)