

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA VESPERTINA 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**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS</b>
<b>I.- 109/2004</b>	<p style="text-align: center;"><b>ORDINARIA DIECINUEVE DE 2005.</b></p> <p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> 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><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>2 A 42</b></p>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA VESPERTINA 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 17: 15 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:** Sí señor presidente, con mucho gusto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sin especificar ya mayores datos, únicamente identificar el asunto.

**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 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.**

La ponencia es del señor ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Dado lo reciente de la sesión anterior que tuvimos por la mañana, en que hemos seguido ya el esquema sobre los problemas que incluye este asunto, recordarán que estaba en uso de la palabra el señor ministro Góngora Pimentel y habían solicitado el empleo de la misma, el señor ministro Valls, el señor ministro Cossío, el ministro Silva Meza y el ministro Gudiño; en ese orden, el señor ministro Góngora continúa en el uso de la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente. Estábamos explicando, estábamos diciendo que no procede el veto por tratarse en este caso 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 de la Unión, en el desahogo de sus facultades legislativas, pero no respecto a las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras; esto fue lo que se dijo en la reforma, en la exposición de motivos de la reforma.

Los argumentos antes expuestos, tienen especial relevancia para los efectos del presente estudio, toda vez que la facultad que le fue concedida a la Cámara de Diputados para modificar al Presupuesto de Egresos de la Federación, tuvo su fundamento en la necesidad de fortalecer la participación de dicho Órgano Legislativo en el proceso presupuestario; —veo que el ministro asiente y eso me da mucha confianza— fortalecer la participación de dicho Órgano Legislativo en el proceso presupuestario frente al Poder Ejecutivo Federal, tienen los hechos, en los hechos, había avasallado la facultad de la Cámara de Diputados, en atención al tiempo con que contaba ésta para la aprobación del presupuesto. El presupuesto de egresos se reconoce como ley por la Constitución Federal; en la Constitución Federal encontramos diversos artículos que reconocen al presupuesto su carácter de ley, tal situación se muestra a continuación: Los artículos 13 y 75 de la Constitución Federal, establecen lo siguiente: “Artículo 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar de emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.”

“Art. 75.- La Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley.”

Los preceptos anteriores establecen un principio de reserva de ley, respecto de los emolumentos o retribuciones que sean compensación de servicios públicos, las cuales deberán de estar fijadas por la ley. Esta reserva de ley fijada por el artículo 13 difícilmente se cumpliría si el presupuesto de egresos no tuviera tal naturaleza, asimismo el segundo precepto señala que sólo en el caso de que el presupuesto, no hubiere establecido la remuneración de un empleo, entonces se atenderá al contenido del presupuesto anterior, o en la ley en que se estableció el empleo, por lo anterior tenemos que conjuntando este precepto con el artículo 13, que en caso de que se deje de señalar la retribución de un empleo, primero se deberá atender al contenido del Presupuesto de Egresos de la

Federación, del ejercicio fiscal anterior como ley especial, y solo en caso de que o se tenga tal, o no se tenga tal dato, se estará a lo dispuesto en otros ordenamiento legales. En el artículo 126 de la Constitución Federal, se establece lo siguiente: Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Este precepto tiene como antecedente el artículo 118 del proyecto de la Constitución de 1857, en el que se estableció que no podría hacerse ningún pago por el Tesoro Federal, sino estaba establecido por la ley. Lo anterior fue discutido en 1856, y Don Guillermo Prieto, sostuvo que por ley, debía entenderse que se trataba del presupuesto. Luego de la discusión, el 12 de noviembre de ese mismo año, se decidió redactar el artículo en los siguientes términos: Ningún pago podrá hacerse por el Tesoro Federal, sino está autorizado por el presupuesto o por alguna ley posterior. De lo anterior tenemos que el artículo 126 de la Constitución Federal, en ningún momento considera el presupuesto como un acto, acto administrativo, toda vez que lo ubica en un plano de ley. Al respecto, es menester recordar que dicho precepto proviene de la Constitución de 1857, en donde solo existía la Cámara de Diputados, sin que exista algún elemento histórico que permita concluir que la reforma de 1874, bajó de rango jerárquico al presupuesto de egresos, sometiéndolo a la ley. El Presupuesto de Egresos de la Federación como ley que regula el compromiso del gasto público, el gasto público, es una relación jurídica que surge cuando la administración obliga, o compromete al presupuesto, para el pago de diversas obras o servicios públicos, con la ordenación de los gastos públicos. El significado del presupuesto, adquiere la naturaleza de ser una ley, que respecto de los gastos, en tanto que tiene el valor de una autorización cuantitativa, cualitativa y temporal, en este sentido, el carácter cuantitativo, significa que no se puede gastar por encima del crédito presupuestario, toda vez que ello daría como resultado, el incumplimiento de la obligación generada de la relación jurídica, asimismo, el carácter cualitativo, significa que los créditos han de aplicarse a las finalidades aprobadas, y por lo que respecta al carácter temporal, éste implica que los créditos han de emplearse

dentro del ejercicio, quedando anulado los remanentes al cierre del mismo. Lo anterior implica que los gastos contenidos en el presupuesto, no podrán alterar las características anteriores, toda vez que ello daría como resultado, un desequilibrio económico, que se reflejaría en el gasto público, así, el Presupuesto de Egresos de la Federación, es una ley que se ha formado, gracias a la composición y naturaleza democrática de nuestra actual República, por lo cual su aprobación se encomienda a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, toda vez que se considera la representante más directa de la soberanía popular. De esta forma, la relación del presupuesto con el gasto público, tiene las siguientes características: 1ª. La facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, de formular la iniciativa del presupuesto de egresos, la cual vincula a la Cámara de Diputados, a discutir precisamente la iniciativa del Ejecutivo, y prohíbe a que se formule una iniciativa alterna, y que esta sea motivo de discusión. 2. El predominio de la representación popular, en cuanto depositaria de la soberanía, por lo cual se le otorga a la Cámara de Diputados, la facultad exclusiva de examinar, discutir, y en su caso, modificar, el proyecto de presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo Federal, todo esto a través de un proceso de naturaleza legislativa, ello en atención a su naturaleza democrática, que entre otros puntos, se sustenta en el principio "de no habrá impuestos sin representación", que es fundamento de los derechos de representación popular. Cabe señalar que las ideas anteriores, son congruentes con los principios de soberanía popular y división de poderes, consagrados en los artículos 39 y 49 de la Constitución Federal, los cuales en esencia, rechazan frontalmente la idea de la concepción del Presupuesto de Egresos como mero acto administrativo.

Tres.- El gasto público contenido en el presupuesto debe ser el resultado de una relación de colaboración en materia presupuestaria entre el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados, en la cual, cada uno de ellos tiene facultades exclusivas. En este sentido, el Presupuesto de Egresos de la Federación, constituye el instrumento

en el que se concretan las decisiones adoptadas que afectan el funcionamiento del estado en su conjunto.

Además, se trata de una expresión jurídica de las obligaciones y de los derechos que competen a la administración en materia financiera, lo cual escapa de los efectos y alcances que pudiera tener un acto administrativo, por ello, el presupuesto es una norma jurídica que contiene la previsión contable que constituye la expresión cifrada de las obligaciones y derechos del estado.

El Presupuesto de Egresos es una ley singular; la singularidad del Presupuesto de Egresos de la Federación, como ley, debe tener en cuenta el mandato constitucional concreto, de que su contenido debe ser la aprobación anual del gasto público.

Por ello, debatir si se trata de una ley formal o material, es un aspecto que en la actualidad ha perdido prioridad y relevancia en la doctrina internacional, ello, porque lo importante de esta ley, es delimitar su función, contenido normativo, así como la obligación de cumplir con el mandato constitucional que implica la aprobación del gasto público anual.

En relación con lo anterior, existen diversos elementos que determinan la naturaleza del Presupuesto de Egresos, como la de una ley singular, todo esto va encadenado a la conclusión final.

Lo anterior, ¿por qué?. Primero.- La Constitución ha reservado facultades expresas a la Cámara de Diputados, para que ésta realice un procedimiento legislativo específico para su aprobación.

Segundo.- El presupuesto tiene un período de vigencia anual que exige que el tiempo para llevar a cabo el envío de la iniciativa, su proceso y aprobación, sea más estricto y distinto al de otras leyes.

Tercero.- Una vez aprobado el presupuesto, el Poder Ejecutivo, se encuentra obligado a ejecutar el plan financiero correspondiente a ese período anual, por lo anterior, el presupuesto de egresos debe concebirse como una ley singular, que al ser aprobada mediante un

proceso legislativo, cuya iniciativa corresponde al Poder Ejecutivo Federal, y su aprobación a la Cámara de Diputados, en ejercicio de las facultades exclusivas, establecidas por la Constitución.

¿Cuál es la ubicación y jerarquía del presupuesto de egresos, dentro del sistema de fuentes?.

Por fuentes del derecho, se puede entender aquello de lo que el derecho procede, el origen de las normas jurídicas. La principal característica de la fuente, es que son actos normativos a los que el ordenamiento jurídico les atribuye la facultad de producir una norma jurídica.

En este sentido, no debemos entender por fuentes, sólo aquellos actos normativos que producen normas generales, sino como los que pueden contener también normas individuales; así, cuando describimos ¿qué es una ley?, se está definiendo y reconociendo un acto normativo al que el ordenamiento jurídico le reconoce la fuerza de ley, y una posición jerárquica que no es igual a la de otros actos normativos que no poseen estas características.

En el sistema de fuentes, no interesa tanto quién es la autoridad emisora de la norma general, ni dicha situación es determinante para la jerarquía, lo que interesa es el procedimiento de su creación, y cuál es el valor que la Constitución otorga a la norma en cuestión.

Lo anterior implica que las fuentes no se diferencian por contener normas generales o normas individuales, sino por cuál prevalecerá en caso de conflicto de conformidad con las reglas de jerarquía, en este punto tenemos que a las normas se les asignan diferentes rangos con independencia de su contenido, así toda norma que se dicte con forma de ley, que se aprueba y promulgue como ley, es superior a todas las que se adopten como reglamento, de esta forma, algunas normas desaparecen o pierden su validez cuando contradicen a otras que ocupan una posición superior, una norma es superior cuando puede provocar que otra pierda validez o sea derogada, así, dos normas tendrán el mismo rango, cuando puedan



derogarse entre sí, lo antes mencionado es de suma importancia para el presente estudio, toda vez que en el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación, no estamos ante un simple acto administrativo, ni ante un decreto, se trata de una ley que se aprobó mediante un procedimiento legislativo, previsto por la Constitución Federal, por ello no podemos considerar que dicha norma es inferior a las demás normas con fuerza de ley, dentro del sistema de fuentes, pues la Cámara de Diputados está actuando en ejercicio directo de las facultades exclusivas que le otorga la Constitución Federal, lo que de ninguna manera puede ir en detrimento de la jerarquía normativa del Presupuesto de Egresos. En efecto las facultades exclusivas responden a los principios democrático o federal y de ninguna manera y de ninguna manera, puede sostenerse válidamente que el papel exclusivo que dichas Cámaras desarrollan respecto de ciertas leyes y decretos, en atención a que dichos principios pueden tener como consecuencia una devaluación de la jerarquía del producto normativo en el sistema de fuentes, pues es claro que al excluir la Constitución la participación de la otra Cámara, no lo hizo por tratarse de asuntos de mínima importancia, o con la finalidad de devaluar jerárquicamente a las normas producto de facultades exclusivas, sino con la intención esencial de, sin afectar su jerarquía, dar prevalencia a los primeros que nutren la esencia de cada Cámara, en atención a lo especial de cada facultad exclusiva y su trascendencia para la vida del pueblo o del estado, así, por ejemplo en términos del artículo 70 de la Constitución Federal, la norma que regula la estructura y funcionamiento interno del Congreso, tiene naturaleza de ley, aun cuando no intervenga el Ejecutivo para su creación, lo que de ninguna manera no influye en su jerarquía y fuerza y valor de ley, de igual manera en el caso del ejercicio de otra facultad exclusiva, la aprobación de tratados internacionales, no interviene el Congreso de la Unión, sino sólo la Cámara de Senadores, lo que no influye en su jerarquía, la cual incluso en términos de lo sostenido por este Alto Tribunal, es superior a la de las leyes, de esta forma para establecer cual es la posición jerárquica del Presupuesto de Egresos de la Federación, se tiene que atender a que dicha ley se emite con base

en un procedimiento legislativo especial, a que el producto normativo de dicho procedimiento, crea obligaciones para los poderes públicos y además a que dicha ley se encuentra vinculada al principio de especialidad, el cual le otorga un carácter temático limitado, sólo para efecto de la autorización y regulación de los gastos públicos anuales, esta situación coloca a la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación en un plano de validez y eficacia, igual a las demás normas generales con valor de ley.

Un ejemplo de lo anterior se presenta respecto de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, toda vez que la misma tiene por objeto normar y regular de manera general, la forma en que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda, ejerce las funciones encomendadas por el Presupuesto de Egresos de la Federación, la contabilidad y el gasto público, actividad que de ninguna forma es equiparable a la función exclusiva encomendada a la Cámara de Diputados, de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este sentido, de manera ejemplificativa mientras la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, fija reglas para ordenar la actividad del Poder Ejecutivo Federal, respecto de la formación de la iniciativa y ejecución del presupuesto, el Presupuesto de Egresos de la Federación, determina la forma en la que será orientado y distribuido el gasto público de un ejercicio fiscal anual; en consecuencia, en caso de conflicto, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se deberá estar en lo relativo a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación, toda vez que éste último se rige por el principio de temporalidad y especialidad.

La ley especial prevalece frente a la general, lo cual dentro del sistema de fuentes, ubica al presupuesto de egresos, en un plano de la misma jerarquía; pero en los temas específicos del gasto público, debe prevalecer aquél respecto de las otras leyes, por un principio de especialidad.

En consecuencia, el Presupuesto de Egresos de la Federación, es una ley que por sí misma tiene validez y fuerza de ley en tanto deriva directamente de la Constitución Federal, la cual en orden a un principio democrático encomienda su aprobación de manera exclusiva, a la Cámara de Diputados.

¿Cuál es la estructura, cuál es, del presupuesto de egresos? El Presupuesto de Egresos de la Federación, se integra por su articulado, así como por cada una de las secciones o anexos, dicho contenido adquiere fuerza de ley a través de su aprobación y no pierde tal carácter por el hecho de que para su comprensión, interpretación e incluso, integración, sea preciso acudir a otros preceptos, ello porque dicha característica, no es ajena a otras normas jurídicas.

En este sentido los estados numéricos del presupuesto que son consideraciones de tipo económico y su articulado son los mandatos concretos dirigidos a la administración, no obstante, si bien es cierto que la estructura del presupuesto de egresos se realiza por el Ejecutivo Federal, a través de la iniciativa, también lo es que la misma es susceptible de modificarse por la Cámara de Diputados; lo anterior porque las órdenes que en un momento dado se encuentran contenidas en la iniciativa del presupuesto de egresos, al ser examinadas, discutidas y en su caso, modificadas por un proceso legislativo, especialmente previsto en la Constitución Federal, adquieren un rango de ley.

De los puntos antes desarrollados podemos arribar a las siguientes conclusiones:

Primera. La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, se rige por el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal, que establece un procedimiento especial para la aprobación del citado presupuesto, que incluye la iniciativa, discusión, examen, en su caso modificación y aprobación del

Presupuesto de Egresos de la Federación, y por tanto, consideramos que en cuanto a los artículos 71 y 72 de la Constitución, sólo será necesario tomar de este último el primer párrafo, que dispone que todo proyecto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá en ambas, relativo a su inciso f), el cual señala que la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación, lo que es un principio esencial a las normas y por último lo relativo a la publicación; asimismo, considerar que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto administrativo del gobierno Federal, desvirtúa la naturaleza y el procedimiento integral de formación del presupuesto, ello porque la facultad exclusiva encomendada a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos, no limita su fuerza de ley, sino que reafirma en su naturaleza de ser una ley singular; del contenido de nuestra historia constitucional, se puede advertir que al Presupuesto de Egresos de la Federación, nunca se le ha considerado un acto administrativo, por el contrario, siempre se le reconoció su naturaleza de ley respaldada por un procedimiento legislativo, inclusive, cuando se llegó a establecer la diferencia entre ley y decreto, se consideró que la primera siempre sería aquella cuyos efectos fueran dirigidos a la regulación del interés general.

Tercero: La Constitución Federal reconoce al presupuesto como una ley, como lo hemos visto en sus artículos 13, 75 y 126, que establecen un principio de materia de ley en materia presupuestaria con el que queda claro que es el Presupuesto de Egresos el que determina lo relativo al gasto público.

Cuarto: El Presupuesto de Egresos es una ley que regula el compromiso del gasto público, lo cual genera una relación jurídica que obliga y compromete a la administración para el pago de diversas obras o servicios público, pues sólo con la autorización presupuestaria se pueden realizar los pagos, lo que es

independiente y distinto a la existencia de obligaciones que son antecedente, las que pueden tener su origen en las leyes o en los actos privados como contratos y convenios; de igual forma mientras que la Ley de Ingresos en su articulado especial o mínimo contiene una mera previsión de los ingresos, la Ley del Presupuesto respecto de los gastos, retiene y conserva el valor de una autorización cuantitativa y cualitativa y temporal, lo anterior tiene su fundamento en la composición del régimen republicano, el cual encomienda a los representantes populares la aprobación del gasto público, lo anterior escapa de los efectos y alcances que puede tener un acto administrativo.

Quinto: El Presupuesto de Egresos de la Federación es una ley singular, porque la Constitución Federal le ha otorgado un periodo de vigencia anual, y por otra parte en el procedimiento legislativo otorga un tiempo delimitado tanto a la Cámara de Diputados como al Ejecutivo para su aprobación.

Sexto: El Presupuesto de Egresos, es una ley que se aprobó mediante un procedimiento legislativo especial previsto por la Constitución Federal, en atención al principio democrático, por lo que no podemos considerar que dicha ley es inferior a las demás normas generales con rango de ley; en este sentido, para establecer cuál es la posición jerárquica del Presupuesto de Egresos de la Federación, se tiene que atender a su procedimiento democrático de creación y a la acumulación que produce respecto de los poderes públicos, aun cuando su contenido temático está limitado a cuestiones relacionadas con los gastos públicos y su control.

Séptimo: La estructura del Presupuesto de Egresos, se integra por su articulado, así como por cada una de las secciones o anexos, así, tanto los estados numéricos del presupuesto que son consideraciones de tipo económico como su articulado son mandatos concretos dirigidos a la administración que no deben considerarse como elementos aislados; asimismo, la estructura del Presupuesto de Egresos, previo procedimiento legislativo es

susceptible de modificarse por la Cámara de Diputados, lo cual le confirma su naturaleza de ley, toda vez que ello sería imposible si sólo se tratara de un acto administrativo, pues con ello se evidencia que las facultades de la Cámara respecto del Presupuesto de Egresos son plena y francamente de legislación. De lo anterior, es claro que un simple acto administrativo no podría contener todas las características y principios antes mencionados; por tanto, no compartimos el sentido ni consideraciones del proyecto tendentes a estimar que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto subordinado jerárquicamente a las leyes, cuando el mismo concreta la actividad financiera más importante del Estado; luego, a lo que esta conclusión deberá acometerse, el estudio de los demás temas.

Una vez determinada la naturaleza del Presupuesto de Egresos como ley plena toda, toca el turno al análisis de la procedencia del veto del Presupuesto de Egresos. El veto federal es la denominación con la que se conoce la figura prevista en el artículo 72 de la Constitución Federal, consistente en la facultad del presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que para su promulgación le envía el Congreso de la Unión. Cuando el presidente de la República ejerce su facultad de veto, los efectos que se producen son los de suspender el acto legislativo, esto es, se paraliza de manera temporal su vigencia; y, por otra parte, obliga al Cuerpo Legislativo a la conformación de una mayoría calificada para su superación; al efecto, el estudio realizado en el proyecto, sostiene que el presidente de la República puede ejercer su facultad de veto respecto de cualquier decreto o ley, incluyendo para lo que al caso interese al 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 y 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 los miembros de la Cámara de Diputados; no compartimos esto, consideramos que en el presente asunto no es procedente el veto al Presupuesto de

Egresos de la Federación, en razón de las siguientes consideraciones: "En nuestra historia constitucional podemos advertir que la figura del veto ha tenido las siguientes características: En la Constitución de 1824 –que es la primera norma fundamental del México Independiente– de los preceptos que regulaban lo relativo al veto, se desprende que cuando los proyectos de ley o decretos eran aprobados por los miembros presentes de una y otra Cámara estos se pasaban al presidente, quien podía ejercer sus facultades de veto; asimismo, el veto podía ser superado cuando se discutieran nuevamente por las dos Cámaras y fuera aprobado por las dos terceras partes de sus individuos presentes; posteriormente, en caso de que en la nueva discusión no llegara a cubrirse la votación requerida, el proyecto de ley o decreto no podía ser propuesto sino hasta el siguiente año". Observamos, que la Constitución de 1824, instituyó la figura del veto, tomando en cuenta la existencia de las dos Cámaras y sobre todo estableció que éste, sólo podría ser superado cuando el proyecto a discusión fuera nuevamente aprobado por las dos terceras partes de sus individuos presentes; lo anterior es relevante, toda vez que se trata de la primera Constitución para el México Independiente, y en ella se estableció como regla para el procedimiento legislativo, la expresión: "dos terceras partes o dos tercios de sus individuos presentes", de esta forma, cualquier modificación a la regla de votación, en lo cual no se encontraba el veto, sería considerada como excepción, al respecto Don Manuel Herrera y Lazo, dijo: que los Constituyentes de 1824, no tuvieron duda respecto a lo estatuido por aquella Constitución en materia de veto y convirtieron los dos tercios del Senado y de la Cámara de Representantes en las dos terceras partes de sus individuos presentes; las Leyes Constitucionales de 1836, de corte centralista, establecieron en su artículo 37 de su tercera ley la figura del veto, al respecto en el citado artículo se determinó que el veto sólo podría ser superado cuando la ley o decreto devuelto con observaciones al presidente, fuera nuevamente aprobada por las dos terceras partes de una y otra de las Cámaras, además, en congruencia con el artículo 38 constitucional para superar este veto era la votación de

las dos terceras partes de los miembros presentes; en la Constitución de 57, en esta Constitución el sistema bicameral se convierte en unicameral, por lo que respecta al veto, el artículo 70 estableció que en el procedimiento para la formación de las leyes, el Poder Ejecutivo tendría copia del expediente del asunto con primera discusión para que manifestara su criterio, si éste era favorable el asunto se votaba sin más trámite, y en caso contrario debía pasar el expediente a la comisión para que examinara el negocio, tomando en cuenta las observaciones del gobierno, el dictamen era sometido a nueva discusión y se concluía si procedía a votación, la cual se decidía por mayoría absoluta; conviene mencionar que a diferencia de lo establecido en las Constituciones anteriores, la de 57 establecía: que en los casos de urgencia se podían dispensar los trámites relativos a las observaciones del Poder Ejecutivo Federal; asimismo en esta Constitución la intervención del presidente en el proceso legislativo no se considera como veto, sino únicamente como una opinión, que si bien formaba parte del proceso legislativo no era indispensable, toda vez que en los casos de urgencia podía omitirse, en relación con la aprobación de las leyes se advierte que en la Constitución de 57, al igual que en las Constituciones anteriores también se estableció que la votación necesaria serían los miembros presentes; la reforma de 1874, la Constitución de 57 durante la etapa última "juarista" Don Sebastián Lerdo de Tejada propuso diversas reformas entre las cuales destaca la reintroducción del bicameralismo y el fortalecimiento del veto presidencial; lo anterior se realizó con el objeto de tratar de dar mayor independencia al Poder Ejecutivo frente al Congreso; de esta forma en el texto reformado de 1874, nuevamente se implantó un veto que el presidente podía interponer contra leyes o decretos aprobados por el Congreso, resulta oportuno mencionar que en el artículo 71 de la Constitución reformada se reintrodujo la figura del veto, la cual tenía un importante relación con el procedimiento legislativo realizado conjuntamente por las dos Cámaras; así en el punto C, de lo que era su artículo 71, artículo 72 de la actual Constitución, se establecía un procedimiento que necesariamente involucra la



participación de dos Cámaras, inclusive para realizar el cálculo de los votos, se considera como requisito para superar el veto que se cuente con la mayoría absoluta de votos en ambas Cámaras; al respecto resulta conveniente mencionar que se trata del voto de los miembros presentes de las Cámaras.

En la Constitución de 1917, en cuanto a los procedimientos para la creación de leyes o decretos, se advierte que el artículo 72 determina el procedimiento legislativo para la creación de leyes y decretos; por lo que respecta al veto debe aclararse que al igual que en las demás constituciones que conforman nuestra historia como país independiente, dicha figura sólo se refiere a aquellos actos que son realizados de acuerdo con el contenido integral del artículo 72 constitucional, esto es, aquellos en los que intervienen ambas Cámaras.

De lo anterior, podemos observar que si bien se conservó la figura del veto presidencial, ésta se sujetó a la discusión de ambas Cámaras, las cuales para superarlo tendrían que contar con dos tercios de los votos presentes de cada Cámara; asimismo, por lo que respecta a la facultad concedida a la Cámara de Diputados es el propio Constituyente el que en este tema determina que la manera en la que se dictarán que dicho Órgano Legislativo no se exceda en sus facultades de aprobar su presupuesto, es el contenido del artículo 75 de la Constitución, incluso se menciona que se hace para evitar atar de pies y manos al Poder Ejecutivo. En efecto, la Comisión que estudió los artículos referidos dejó sentado lo siguiente respecto del control de la facultad de aprobación del presupuesto de egresos.

Leo nada más la parte subrayada. “En este punto que también era señalado por nuestros tratadistas dice la Comisión y por la experiencia del país como una facultad muy peligrosa de que pueda hacer mal uso la Cámara de Diputados, el proyecto de la Constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 70, en donde se previene que la Cámara de Diputados no podrá

dejar de señalar retribuciones a ningún empleo, entendiéndose en caso de la falta de este señalamiento que rige el presupuesto anterior, porque se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados con sólo no aprobar un presupuesto de egresos ata de pies y manos al Ejecutivo, y lo conduce a la caída o lo obliga a dar el golpe de Estado". Hasta aquí la transcripción.

En relación con lo anterior tenemos que el mecanismo de control que estableció el Constituyente para evitar que el Órgano Legislativo hiciera mal uso de la facultad presupuestaria fue el establecimiento de una válvula de seguridad en el artículo 75, con lo anterior se puede observar que el Congreso Constituyente consideró ésta como la forma de protección al Poder Ejecutivo Federal y no la facultad de vetar al presupuesto, facultad que insistimos no está prevista constitucionalmente. En la reforma del 30 de julio de 2004, en la Constitución vigente, de especial interés es la reforma al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, lo anterior porque en ella se facultó a la Cámara de Diputados para que ésta pudiera efectuar modificaciones en el presupuesto de egresos. Cabe señalar que en esta reforma se pretendió aclarar que la Cámara de Diputados cuenta con facultades para modificar al presupuesto de egresos y dar mayor intervención a éste en la discusión y modificación del presupuesto al otorgarle mayor tiempo para su discusión.

El veto es una figura que tiene por objeto producir que el presidente suspenda la entrada en vigor de un acto que, de promulgarse, podría afectar a la administración o invadir su esfera competencial, además obliga al Legislativo a la conformación de una mayoría calificada para su superación, se trata de un acto que constituye una parte del proceso legislativo ordinario y concluye cuando el presidente de la República promulga o publica un proyecto de ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión, la autoridad facultada para ejercer el veto en el ámbito federal, es el presidente de la República, ello porque se trata de una facultad ejecutiva, en este sentido, al ser una facultad exclusiva del presidente, la misma es

indelegable, nadie puede hacerlo en su representación. El veto es una parte del procedimiento legislativo general para leyes y decretos emitidos por ambas Cámaras, pero tal situación no deberá hacerse extensiva para todos los procedimientos legislativos contenidos en la Constitución Federal, así observamos que el artículo 72 de la Constitución, en la parte relativa al veto establece los siguientes puntos: 1o.- Aprobado un proyecto por las Cámaras, se remitirá al Poder Ejecutivo, quien de no tener observaciones, lo publicará; 2o.- En caso de que las hubiere, el presidente de la República goza del plazo de diez días para hacer observaciones; 3o.- En caso de que el presidente no formule observaciones y pasen los diez días útiles, el proyecto se reputará como aprobado por el Ejecutivo, y por tanto, se deberá publicar, la única excepción a lo anterior es la relativa a que cuando estuviere transcurriendo el plazo, el Congreso suspendiera sus sesiones en cuyo caso la devolución o formulación de observaciones será hasta el primer día útil en que el Congreso esté reunido; 4o.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el presidente, se devolverá con sus respectivas observaciones, luego será nuevamente discutido por la Cámara de origen, y en caso de ser aprobado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará a la Cámara Revisora, y si fuera sancionado por la misma mayoría, el proyecto volverá al Poder Ejecutivo para su promulgación; 6o.- El Poder Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan sus funciones de cuerpo electoral o de jurado o cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a altos funcionarios por delitos oficiales. De lo anterior se puede observar que el procedimiento de veto en todo momento señala la necesidad de contar con ambas Cámaras, la de Diputados y la de Senadores; por tanto, considerar que el veto puede ejercerse en un proceso legislativo en el que solo participa una de las Cámaras, sería desvirtuar la naturaleza de su procedimiento, aunado a lo anterior, en el presente caso se trata de una ley singular que se rige principalmente por el principio de temporalidad, por tanto, considerar que la misma es susceptible en ser suspendida para los efectos del veto, simplemente sería poner en riesgo el sano

y eficaz ejercicio del gasto público de nuestro país. En lo relativo a la superación del veto, el artículo 72 de la Constitución establece que se requerirán las dos terceras partes del número total de votos de cada una de las Cámaras. Al respecto, debemos entender que si el precepto menciona la palabra “votos” es porque se trata de votantes y no simplemente de miembros del Congreso, ello porque los ausentes no pueden emitir su voto. En ese sentido, recordemos que la ausencia de un legislador no puede considerarse como un voto negativo, esto es, no puede contar ni a favor ni en contra ni siquiera como una abstención.

Cabe señalar que a diferencia de otras etapas históricas en las que se pensaba que el veto del presidente era ineficaz, para quebrantar la oposición del Congreso, porque casi resultaba obvio que el proyecto de ley o decreto, se votaría favorablemente para su publicación, en la actualidad la situación es más complicada, debido a la pluralidad de corrientes políticas que conforman el Congreso de la Unión.

Por otra parte, resulta importante mencionar que en el contenido del artículo 135 constitucional, el cual se refiere a las reformas a la Constitución, establece que serán dos terceras partes del total de los miembros presentes.

Por tanto, si tratándose de reformas a la Constitución, la norma jerárquica superior se establece que sólo será necesario los miembros presentes, no es dable considerar que en lo referente al veto de una ley o decreto, sea necesario hacer cómputo a partir del total de los miembros del Congreso de la Unión.

En razón de lo anterior, no es preciso considerar que el veto sólo puede ser superado por las dos terceras partes del total de los miembros del Órgano Legislativo, toda vez que por regla general, la Constitución considera que los votos se refieren a los miembros presentes.

Por tanto, cuando se requiere la totalidad de los miembros del Congreso, ello lo establece en forma expresa, un ejemplo de lo anterior es el artículo 84, el cual establece en forma expresa, que en caso de falta absoluta del presidente, las dos terceras partes del número total de los miembros del Congreso, nombrará uno interino, —ya no leo el 84—, resulta importante mencionar que de conformidad con el artículo 72 de la Constitución, el veto sólo se puede hacer valer en la última parte del proceso legislativo, confiado a los poderes legislativos, así éste procede cuando la etapa del proceso legislativo, ha concluido con una aprobación del decreto o ley por ambas Cámaras, por ello, en caso de que el Poder Ejecutivo decida no ejercer su facultad de veto, la ley o decreto puede ser promulgada inmediatamente.

En este punto conviene mencionar que por lo que respecta al inciso j) del artículo 72 de la Constitución, el cual señala como excepciones a la facultad de veto, aquellos actos emitidos por el Congreso o por alguna de las Cámaras que se requieran para acusar a los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales y de la Comisión Permanente, cuando convoque a sesiones extraordinarias, ello no implica que sólo en esos casos el veto sea improcedente, pues debe atenderse a la naturaleza de las facultades exclusivas, ya que de su estudio pormenorizado, se desprende que el veto es lógicamente improcedente contra las mismas.

Así por ejemplo, sería constitucionalmente inaceptable que el presidente de la República, pudiera vetar el Decreto de Aprobación o Reprobación de la Cuenta Pública, o bien el bando solemne que de a conocer a toda la República la declaración del presidente electo realizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o bien la aprobación de tratados internacionales o la ratificación de nombramientos o los decretos que resuelvan las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado.

Es importante mencionar que a diferencia de las leyes y decretos que se rigen por el procedimiento legislativo ordinario, en el caso de los actos que emiten las Cámaras en ejercicio de facultades exclusivas, cuando el proceso legislativo concluye, lo hace en su totalidad, por lo que en estos casos, el presidente sólo debe limitarse a publicar el acto.

Esta situación, es distinta a lo que sucede en aquellos actos en que las resoluciones derivan del Congreso de la Unión, ello porque en estos casos el proceso legislativo no concluye en su totalidad de cada una de las Cámaras, sino que requiere la aprobación de ambas.

El Presupuesto de Egresos de la Federación no es un acto que pueda ser vetado por el Poder Ejecutivo Federal en atención a lo siguiente:

a).- La figura del veto tiene por objeto producir que el presidente suspenda la entrada en vigor de un acto que, de promulgarse, podría afectar a la administración o invadir su esfera competencial y de obligar al Órgano Legislativo a la conclusión de una mayoría calificada para su superación; en este sentido, tenemos que el Presupuesto de Egresos de la Federación es una ley que determina los gastos anuales de la Federación, por lo cual no es susceptible de ser suspendida pues los efectos suspensivos del veto, impedirían la autorización y fluidez del gasto público, así tenemos que no es correcto interpretar la Constitución en el sentido de que con base en una equivocada argumentación de la división de poderes, se autorice el derecho del veto, si de ello se desprende un caos político y social como el que significaría la ausencia de Presupuesto de Egresos; además, el reconocimiento del veto, produciría la violación del contenido del artículo 74 fracción IV de la Constitución Federal, el cual establece solo dos casos excepcionales, en los cuales puede prorrogarse en su aprobación el presupuesto de egresos, pues es inconcuso

que su interposición hará imposible que se cumplan con los tiempos previstos en la Constitución Federal para la aprobación del presupuesto de egresos.

Por último, en relación con los principios de universalidad, unicidad y no afectación que rigen el Presupuesto de Egresos de la Federación, tenemos que el gasto público no debe interpretarse como susceptible de dividirse y por tanto de suspenderse en partes, por lo cual tampoco podría aceptarse un veto parcial, en atención a que cada uno de los gastos contemplados en dicho presupuesto, tiene efectos y consecuencias en la totalidad del gasto público.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, no es obra del Congreso de la Unión, ya que de conformidad con el artículo 74 fracción IV de la Constitución Federal, su aprobación se confía en forma exclusiva a la Cámara de Diputados, por lo que no se adecua a los supuestos establecidos en los incisos del artículo 72 de la Constitución Federal; el Presupuesto de Egresos, se rige por su propio procedimiento legislativo y no necesita acudir al artículo 72, más que en lo más indispensable.

En efecto, la interpretación que realiza el proyecto en el sentido de que el Presupuesto de Egresos de la Federación puede vetarse, porque todas las leyes y decretos se rigen por lo dispuesto por el artículo 72 y, en consecuencia, todos son vetables, es inexacta, porque en primer término la fracción IV del artículo 74 constitucional, prevé un procedimiento legislativo autónomo y diferente respecto al artículo 72, toda vez que establece los sujetos legitimados para intervenir en él, delimita su objeto, y además establece los plazos para llevarse a cabo.

Ahora bien, el proceso presupuestario consta de dos etapas: La primera es aquella que lleva a cabo el Ejecutivo, de acuerdo a la Ley

de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en donde se establecen los lineamientos para llevar a cabo la preparación de la iniciativa; en tanto que la segunda se refiere al proceso de creación de leyes que lleva a cabo el Órgano Legislativo, que en el caso mexicano se trata de la Cámara de Diputados.

Respecto a los sujetos que están legitimados para intervenir en ese procedimiento se encuentran el Ejecutivo Federal, quien es el único Órgano público con facultad de iniciativa con respecto al Presupuesto de Egresos, además de que el secretario de Despacho correspondiente debe dar cuenta del mismo, lo cual, desde luego, constituye una forma de intervención concreta del Poder Ejecutivo en el proceso de discusión del Presupuesto de Egresos, que no puede ser despreciada, pues en esta etapa el Ejecutivo puede formular, a través del secretario del Despacho, las observaciones que estime pertinentes.

Igualmente, la Cámara de Diputados es el órgano legitimado para llevar a cabo la discusión parlamentaria y la aprobación, lo que como aclaró la última reforma constitucional, lleva implícita su modificación, por lo que no se prevé la ingerencia de otros órganos en cuanto a la aprobación. Por lo tanto, la Cámara de Senadores, como el Ejecutivo Federal, no pueden obstaculizar este proceso presupuestal.

Por otro lado, esta fracción establece los plazos en los que se deberán llevar a cabo las distintas etapas del proceso unicameral de aprobación del presupuesto, como en el caso de la iniciativa, la cual debe hacerla llegar el Ejecutivo Federal a más tardar el día 18 del mes de septiembre, excepto cuando inicie su encargo, en donde podrá entregarla a más tardar el día 15 de diciembre, además, se establece que la fecha límite para aprobarlo, que es en principio el 15 de noviembre.

El reconocimiento del veto podría llevar al incumplimiento de dichas fechas, lo que es contrario a la intención del Órgano reformador,



asimismo se prevé el objeto de ese procedimiento, el cual es la aprobación de una norma jurídica con vocación funcional especializada, en el cual el Poder Legislativo asume un papel aún más destacado que el que se realiza en el proceso de creación de leyes, pues se trata de la aprobación del Plan Maestro de Política Económica, en donde se afirma su papel representativo de la voluntad popular, por lo cual debe reflejar las aspiraciones populares en el Presupuesto de Egresos.

En otras palabras, este procedimiento es totalmente autónomo del que establece el artículo 72, toda vez que contiene los sujetos, objetos y demás formalidades, como el plazo, por lo que no es susceptible de ser vetado.

De conformidad con nuestros antecedentes históricos, el Constituyente sólo previó una forma de control de la Cámara de Diputados, una válvula de escape, y esta es la prevista en el artículo 75, que prevé que en caso de que se deje de señalar la retribución de un empleo establecido por la ley, se entenderá señalada la que hubiere tenido en el presupuesto anterior o en la ley de su creación.

De los puntos anteriores, es factible concluir que el Poder Ejecutivo no tiene facultad de veto respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Señor presidente, el siguiente punto son los efectos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien. Tiene la palabra el señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Muchas gracias señor ministro presidente. Es evidente que esta controversia que nos ocupa es de gran trascendencia para la vida jurídica, económica y política del Estado Mexicano. Por primera vez se plantea ante esta Suprema Corte un conflicto entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, con motivo del Presupuesto de Egresos de la

Federación; concretamente, acerca de la facultad modificatoria que se ha otorgado a la Cámara de Diputados; así como respecto de si el Ejecutivo puede formular observaciones o no. Y por tanto, en el que no sólo tenemos el compromiso en este conflicto, no sólo tenemos el compromiso, decía, sino la obligación como Tribunal Constitucional de sentar en forma clara los principios constitucionales generales que lo rigen. Para de esta forma, no sólo resolver en el caso, el Presupuesto de Egresos del ejercicio 2005, sino que con ello se evite, en lo posible, que cada año se dé un conflicto entre dos Poderes en esa materia, con la consiguiente afectación de la marcha del Estado. Por ello, pienso, debemos fijar cuál es el marco constitucional que rige el ámbito de atribuciones que corresponde a cada uno de esos Poderes. Para ello, es primordial establecer en primer término la naturaleza y objeto del Presupuesto de Egresos, pues ello nos llevará a esclarecer por qué el Constituyente estableció, que para su elaboración existiera la colaboración entre los citados Poderes, la cual obedece a que entre los Poderes debe existir interfuncionalidad, complementación y reciprocidad en el respeto de las competencias asignadas por la Constitución y las leyes.

Así pues, que el Constituyente previó la colaboración para la elaboración del presupuesto, partiendo precisamente de las funciones que en lo particular corresponden constitucionalmente a cada uno de estos Poderes, confiriendo al Ejecutivo, la facultad de elaborar el Proyecto de Presupuesto de Egresos, porque es el encargado de la rectoría económica del Estado, de administrar los recursos y porque cuenta con todos los elementos para determinar cuáles son las necesidades prioritarias, y por ende, el destino de tales recursos.

Y a la Cámara de Diputados, le asignó en forma exclusiva la facultad de discutirlo, aprobarlo y, en su caso, modificarlo, estableciendo así un sistema de pesos y contrapesos para evitar que el primero, el Ejecutivo, determine el destino de los recursos en

forma absoluta, pudiendo llegar hasta a ser arbitrario con el consiguiente perjuicio a la economía del Estado.

Sentado el marco constitucional que rige la elaboración del Presupuesto de Egresos y cuáles son las atribuciones de cada Poder y sus límites, procedería entonces examinar el caso concreto, esto es, la constitucionalidad del presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal de 2005, pero precisamente sólo en cuanto a si se cumplió el marco constitucional, no más allá.

En efecto, en respeto al equilibrio entre Poderes, no corresponde a esta Suprema Corte examinar cada rubro o partida del presupuesto del año 2005 que se estime inconstitucional por el actor, para reconocer su validez o declarar su invalidez, pues por mandato constitucional es a los otros dos Poderes federales, a los que corresponde respectivamente, la elaboración, aprobación y en su caso modificación de ese presupuesto, pero primordialmente es el Ejecutivo el que cuenta con los elementos para determinar cuáles son los gastos necesarios en ese momento y su congruencia con los Planes de Desarrollo Económico del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto guardián e intérprete final de la Constitución, sólo debe intervenir para garantizar el funcionamiento del gobierno ejercido por los tres Poderes de la Unión en el marco de las atribuciones que la Constitución les ha conferido, no para decidir materias propias de los otros Poderes, acerca de su acierto oportunidad o conveniencia, sino sólo ante la invocación por parte de uno de ellos, del menoscabo de derechos o garantías constitucionales, y con el fin de contribuir para que los tres Poderes ejerciten sus facultades en el marco que la Constitución les ha fijado.

Por tanto, no constituye materia de conocimiento de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso formular valoraciones acerca de los actos del Ejecutivo, ni juzgar los propósitos, la

conveniencia o la oportunidad de las modificaciones de la Cámara de Diputados.

En este orden, en cuanto a la primera interrogante que se presenta de acuerdo al orden del problemario, consistente en si procede el derecho de veto, respecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en mi criterio sí procede, puesto que conforme la Constitución Federal, la división de Poderes, no opera en forma rígida, sino que el Constituyente ha establecido determinados supuestos, con el fin de que exista un adecuado equilibrio de fuerzas entre los Poderes Federales; excepciones que se traducen en el establecimiento de un régimen de cooperación y coordinación entre ellos, y que en muchas ocasiones funcionan como medios de control recíproco, lo que evita el abuso en el ejercicio del Poder Público y garantiza la unidad del Estado y la voluntad de éste, para establecer y preservar el Estado de Derecho.

Que la división de Poderes en nuestro sistema jurídico opere de manera flexible, sólo significa que entre los Poderes del Estado existe una colaboración y coordinación en los términos expresamente señalados en la Constitución; más no autoriza que so pretexto de esa colaboración, se arrojen facultades de otro poder que no estén previstas expresamente, ni tampoco significa limitar o intervenir en facultades propias o exclusivas de los otros Poderes.

Así, observamos que la elaboración del Presupuesto de Egresos es un claro ejemplo de la colaboración o coordinación de dos Poderes, Ejecutivo y legislativo, para que no sea una materia en que, de solo corresponder a uno de ellos, se pudiera llegar a actuar en forma arbitraria o ineficiente en la determinación del destino de los recursos públicos.

Asimismo, el llamado veto es en sí mismo un acto de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, mediante el cual se impide que un Poder se sobreponga a otro; es decir, en forma genérica a través del veto, el Ejecutivo participa en el procedimiento Legislativo,

puesto que conforme al artículo 72, incisos a), b) y c), de la Constitución, todo proyecto de ley o decreto, aprobado por el Legislativo no alcanza ese carácter, sino una vez que precluye para el Ejecutivo el plazo para emitir sus observaciones, caso en el que ya sea que se deseche o se acepten, tiene la obligación de promulgar y publicar la Corte.

De esta forma, el veto es una prerrogativa del Ejecutivo para hacer del conocimiento del Legislativo, información, objeciones y cuestionamientos que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo.

Por tanto, ya aterrizando esa naturaleza y objeto del veto al caso del presupuesto de egresos, el cual debe ser un claro ejemplo de colaboración entre Poderes, el Poder Ejecutivo, tiene derecho de formular observaciones a las modificaciones que hubiere realizado el Legislativo por, además de que, como concluye la consulta que se somete a nuestra consideración, se trata de un Decreto y según la Constitución, ante su expedición puede hacer observaciones sin que la norma fundamental lo prohíba como en otros casos, pero además y que me parece justifica totalmente el ejercicio de esa facultad, es que si el veto es un mecanismo de colaboración entre Poderes que neutraliza la fuerza de éstos y si en esta materia la Cámara de Diputados tiene la facultad de modificar en su caso el presupuesto que, como proyecto le fue presentado por el Ejecutivo, entonces, éste último el Ejecutivo, puede formular observaciones sobre tales modificaciones, pues de otra manera se rompería dicha colaboración y el orden constitucional, máxime que el Ejecutivo es el que cuenta con los elementos necesarios para determinar en principio cómo deben distribuirse los recursos públicos y que por ello el Constituyente le atribuyó proponer el proyecto de presupuesto de cada año, es de suma importancia tener en cuenta en este caso que el veto no significa disminuir o suprimir la facultad de la Cámara de modificar el proyecto de presupuesto, ni tampoco desconocer la facultad del Congreso de modificar y adicionar una iniciativa, el veto

es simplemente la posibilidad para el Ejecutivo de participar en la fase final del proceso legislativo para solicitar que se reflexione sobre determinados aspectos y a quien corresponde la aprobación final es a la Cámara de Diputados; asimismo, en este caso la facultad de veto también se encuentra acotada ya que no podría vetarse lo que el propio Poder Ejecutivo propuso en el proyecto de presupuesto y que no fue objeto de modificación alguna, ni tampoco podría vetar el llamado gasto etiquetado o amarrado, esto es, aquél que deriva de obligaciones legales o contractuales y que ni el presidente de la República puede dejar de presupuestar, ni la Cámara modificar, como por ejemplo las aportaciones de seguridad social del Estado al Instituto Mexicano del Seguro Social, o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, otro caso serían las pensiones, la deuda aprobado por el Congreso, entre otros, también es relevante tener presente que a partir de la reforma constitucional que estableció que el Ejecutivo debía presentar el proyecto de presupuesto a más tardar el día 15 de noviembre del año anterior, así como su aprobación en el período de sesiones de la Cámara, da tiempo para que el Ejecutivo formule las observaciones que estime pertinentes y la Cámara las examine y una vez superadas lo apruebe, por lo que sería inexacto suponer que el ejercicio de veto no daría tiempo a que el presupuesto de egresos no se aprobará y entrara en vigor en el año correspondiente; aunado a lo anterior, en el caso de que no hubiera sido aprobado el presupuesto al inicio de un ejercicio, cualquiera que fuera la causa, el funcionamiento del Estado está garantizado, primero, porque el artículo 75 constitucional establece que en el evento de que no se fije remuneración al empleo se entenderá por señalada la fijada en el presupuesto del año anterior; en segundo lugar, como consecuencia del gasto etiquetado que representa aproximadamente el 70% del gasto total, en cuyo supuesto el Estado tiene la obligación legal o contractual de ejercer al menos dicho gasto independientemente del presupuesto; más aún, si bien el principio de anualidad previsto en el artículo 126 constitucional, conforme al cual no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, es

un principio de orden y disciplina para evitar que el gobierno gaste discrecional o autoritariamente los recursos públicos, más no puede interpretarse como el impedimento para que, en caso de que por cualquier motivo no se hubiera aprobado el presupuesto, se dejen de pagar las erogaciones previstas en la ley.

Por tal virtud, en caso de no aprobarse el Presupuesto de Egresos, sólo quedaría en suspenso aproximadamente un treinta por ciento del total del gasto, que si bien es muy importante en la definición de políticas públicas, su no ejercicio inmediato en modo alguno paralizaría al país.

Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro José Ramón Cossío tiene la palabra, luego el ministro Silva Meza, luego el ministro Gudiño.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Muchas gracias, señor presidente.

He escuchado con mucha atención las intervenciones de los compañeros. Yo quisiera referirme a tres temas, que es primero el del veto, segundo a la superación del veto y en tercer lugar al de los efectos, porque está relacionado con el tema uno, el tema que está mencionado en la página siete del problemario. De esta forma creo que presentaría integralmente mi opinión.

Me parece que estamos frente a un problema de interpretación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente a partir del primero de mayo de mil novecientos diecisiete. Yo sé que hay una rica historia constitucional en el país que ha sido mencionada por el ministro Góngora, sé que hay una serie de antecedentes muy interesantes en esta materia, pero me parece que esos antecedentes no nos reflejan y no nos dan una respuesta muy clara a estos problemas.

Tengo aquí a la vista el artículo 'El Veto Presidencial' de Don Manuel Herrera y Lazo, de mil novecientos cuarenta y nueve, y Don Manuel Herrera y Lazo, con la acuciosidad y el conocimiento que lo caracteriza, pues va señalando repetidamente que no le quedan claras cuáles fueron las motivaciones de los Constituyentes de esas épocas, que no era muy explícita la forma en que se fueron planteando los problemas los distintos Constituyentes, que la doctrina tampoco fue muy clara en este sentido, de forma tal que a mí me parece que decir: Hay una larga historia nacional en el sentido del veto así, o del veto asado, es muy complicado; creo que si nos pusiéramos a discutir aquí históricamente, pues encontraríamos materiales para sostener distintas posiciones y además me parece que el tema que se nos está preguntando, repito, es un tema relativo a la Constitución en vigor.

El problema entonces es, desde mi punto de vista, el de cómo se crea un Presupuesto de Egresos en términos procedimentales, en primer lugar, y en segundo lugar, cómo, dentro de ese procedimiento se da, si es que se da, el tema del veto.

Creo que el artículo 72 de la Constitución establece una redacción inicial que da lugar a una cierta confusión, o que da lugar a una cierta forma de análisis del Pleno.

Dice el artículo 72, que se ha mencionado varias veces en la mañana y hoy por la tarde: "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 o la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones."

Yo estimo que de aquí ha habido una larga tradición nacional, larga, donde por este acápite del artículo de inmediato se infiere que nos estamos refiriendo sólo a procesos bicamerales y, consecuentemente, el veto, por referirse a procesos bicamerales, no tiene ninguna forma de cabida. Esta interpretación, sin embargo,



me parece, no sabe qué hacer bien con el inciso j) y se le presentan ahí algunos problemas. Don Manuel Herrera y Lazo justamente en otro artículo presentado en junio de mil novecientos sesenta, ‘Errores Técnicos y Vicios Inconstitucionales de la Constitución’, propone nada menos que suprimamos este inciso, como si fuera una cuestión de los profesores (y yo lo fui honrosamente hasta hace algunos años) decir qué partes de la Constitución se suprimen y qué partes de la Constitución quedan en vigor. Francamente uno, con toda la vanidad que puede tener uno como profesor, pues no da para tanto como para decir, bueno, miren ustedes, hagan una interpretación, mezclen esto, esto y esto, quítenme esto, porque francamente no entiendo como para qué sirve. Yo creo que la Suprema Corte de Justicia tiene la labor de decir si el texto constitucional es completo y si todas las partes en él han sido establecidas por un órgano que le denominamos Poder Constituyente o, en su caso, Poder Reformador de la Constitución, pues lo que tenemos que hacer es una interpretación sistemática de todas estas partes de la Constitución. De no ser así, pues sí me parece que procederíamos, uno, en términos muy ideológicos, y dos, en términos muy complejos, como nos propone Don Manuel Herrera y Lazo.

El inciso j) dice nada menos: “El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales; tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.”

Entonces, si bien es cierto que hay una determinación en el acápite para una actuación bicameral, en este inciso j) se nos está haciendo mención a actuaciones unicamerales. Entonces, la pregunta que me parece importante hacernos ahora es: ¿Qué hacemos con el inciso j) no aceptando (al menos en mi caso) la solución que nos plantea el propio maestro Herrera y Lazo. Creo que para resolver

este problema, tenemos, no que resolverlo ahí mismo, porque pareciera tan arbitraria una decisión como la otra, sino entender el sistema general de planteamiento de los procesos creadores de normas en la Constitución, yo de entrada, acepto, con el ministro Góngora, que el Presupuesto de Egresos es una norma general, yo no sé si es una ley o es un decreto, pero me parece que es una norma general, creo que cuando se generaron estas disposiciones en las leyes constitucionales de mil ochocientos treinta y seis, no había teorías generales del derecho, no se distinguía entre leyes y normas generales como una modalidad entre especies y géneros, yo acepto y coincido con el ministro Góngora, que son normas de carácter general, y por ende, tienen necesariamente un procedimiento específico. Sin embargo, yo no veo que en el artículo 74 haya un procedimiento específico de creación del Presupuesto de Egresos, creo que en el artículo 74 hay la determinación de unos órganos que participan; de unos plazos y de una prelación a la discusión entre el Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos, pero en el 74 yo no advierto la existencia de un procedimiento en sí mismo dado. Sin embargo, si lo hubiera, tampoco me parece que sea un criterio para eliminar la consideración de la relación entre el 74 y el 72, voy a decir por qué: el artículo 73, dice: el Congreso tiene facultad; y la fracción III nos refiere, para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto, y nos da, recuerdan ustedes, unas reglas muy complejas que en algún caso pueden ser, inclusive más agravadas que las reglas del 135 para reforma constitucional, y sin embargo este procedimiento que si le podemos dar el carácter de procedimiento, que está en la fracción III del 73, no es un procedimiento completo, este mismo procedimiento requiere, a mi modo de ver, del artículo 72 para complementarse, no es posible que con estas mismas reglas, sea simplemente, se pueda satisfacer el procedimiento, por ejemplo, estas reglas no nos dicen nada acerca de actos tan importantes como la promulgación, el refrendo, y para quienes consideran que forma parte del proceso legislativo, la publicación, misma a la que sí se refiere el artículo 72. ¿Qué es lo que quiero entonces decir con esto?, que independientemente si hay procesos autónomos en la

Constitución, o no, yo creo que en el 74 no hay un procedimiento autónomo, sino hay reglas, modalidades específicas que tienen que ser conectadas con el artículo 72 para efectos de su realización, y ahí es donde me parece que entra la interpretación del inciso j). Lo que me parece es que hay, a lo largo de todo el artículo 72, un conjunto de reglas de carácter bicameral, pero en el inciso j) y no por una interpretación a contrario sensu como bien dice la Cámara de Diputados en la contestación de su demanda, no se pueden extraer facultades a contrario sensu, yo coincido que este es un criterio razonable el que propone la Cámara en su contestación de demanda, sí me parece que aquí está una regla, digámoslo así, de clausura, es decir, el propio artículo 72 permite la aplicación del inciso j), y consecuentemente de los procesos unicamerales, en lo que son aplicables estas propias reglas establecidas en el artículo 72 mismo. A mí me parece que, en ese sentido, por estas razones que acabo de dar, las reglas del artículo 72 son reglas que siguen a cualquier procedimiento, salvo mención expresa que esté establecido para los casos en los que la Cámara, o las Cámaras creen normas generales, sean estas leyes o cualquier otra modalidad, o decretos, cualquiera de las modalidades que pueden existir en el caso de la creación de normas individualizadas. Entonces, hasta ahí tendría una primera cuestión.

Ahora, una segunda cuestión es el problema de la superación del veto, ahí yo no coincido con el proyecto, en lo demás, como acabo de ver, sí coincido. ¿Por qué?, porque sí me parece que el artículo 63 en su primera parte nos da una regla genérica de cual es el quórum de asistencia para la constitución del Órgano, y en el artículo 72, simplemente nos distingue de quórum de votación, yo creo que esta idea es muy clara, y yo de ella quiero partir. Una cosa es con qué número de integrantes un órgano se encuentra constituido, y dos, con qué número de votos se manifiesta la voluntad de ese órgano. Yo creo que en la del 63, como regla genérica, es que se nos está diciendo ahí: La mitad más uno del total de los miembros. Y en el artículo 72, como quórum de votación, se nos está diciendo ahí, simple y sencillamente, las dos

terceras partes ¿de quién?, de la mitad más uno del número de los miembros; obviamente esto como una condición mínima, no como una condición necesaria de superación del voto.

Creo –y voy a usar un lenguaje personificado- que cuando la Constitución ha querido modificar las condiciones del quórum, lo ha establecido expresamente, así por ejemplo, en el artículo 84, como todos ustedes recuerdan: En los casos de falta absoluta del presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años –me salto una parte- y concurriendo, cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, etcétera, creo que entonces, cuando la Constitución ha querido ha manifestado una modificación. De forma que, en este sentido, sí tendría una diferencia con el proyecto.

Y entrando al punto de los efectos –porque también está señalado en el Punto Primero- ahí también tengo una diferencia con el proyecto. Desde mi punto de vista, esta Suprema Corte de Justicia es un Tribunal Constitucional; el hecho de que sea un Tribunal Constitucional, sin embargo, me parece que no la puede llevar a substituirse a las decisiones de los órganos representativos; los órganos representativos, lo sabemos todos muy bien, son aquéllos que se conforman, primordialmente, por las personas que nombramos por una elección libre, secreta, directa, como señala la Constitución; y creo que por razones teóricas, por razones constitucionales, a ellos, a los representantes, les corresponde exclusivamente la determinación del Presupuesto de Egresos. A mí me parece sumamente peligroso que esta Suprema Corte de Justicia empiece a construir criterios materiales para determinar la corrección o la falta de ella, de los montos presupuestales de la asignación de los recursos ¿por qué? porque encuentro un enorme peligro en que muy rápidamente nos estemos substituyendo a los órganos representativos.

Desde mi punto de vista, lo que la Constitución tiene, partiendo de esta idea, es el siguiente sistema: El presidente de la República

presenta una iniciativa, ésta puede ser modificada por la Cámara de Diputados, vuelve al presidente, quien puede hacer sus observaciones, y la Cámara de Diputados puede superar el veto del presidente de la República, por dos terceras partes. Si esto se da así, me parece que esto es un juego estrictamente político, que corresponde estrictamente a los órganos políticos y que esta Suprema Corte de Justicia no puede substituirse a ese órgano representativo y hacer modificaciones y alteraciones en estos casos.

Si se llegara a presentar una situación inconveniente, me parece que a ésta no le queda más remedio, como una democracia, que la debe juzgar el electorado y no nosotros y hacer, insisto, reasignaciones presupuestales o generar criterios. Esto, por supuesto, no significa que le estemos dando una liberalidad absoluta a la propia Cámara de Diputados y al presidente de la República, para que en estos juegos hagan lo que mejor les parezca; una vez que se han aprobado los montos presupuestales, o inclusive en algunos casos, sin ellos, las personas pueden venir en juicios de amparo, y a través de los juicios de amparo podemos encontrar la inconstitucionalidad de ciertas disposiciones de carácter presupuestal, o pueden venir los municipios, las entidades federativas o algún Poder afectado, por vía de controversia constitucional; pero ahí lo que estamos haciendo es proteger la porción específica que les está garantizando la Constitución y, consecuentemente, los montos presupuestales necesarios para garantizar esa posición, y no así el que nosotros nos entrometamos en una atribución constitucional que, desde mi punto de vista, no le corresponde a este Tribunal Constitucional y que, me parece, resultaría en extremo peligrosa y sería, desde mi punto de vista también –y no lo digo como un argumento para asustar a nadie, simplemente porque es mi convicción-, nos estaríamos substituyendo en la determinación del gasto público, en la construcción de la política pública a los órganos políticos del Estado.

Muchas gracias, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Antes de conceder el uso de la palabra al señor ministro Silva Meza, quisiera señalar que, no obstante que por lo pronto habíamos señalado que íbamos a discutir el tema del veto, al advertir que se han introducido algunos elementos muy vinculados, consideré oportuno el no insistir en que de manera rigurosa siguiéramos primero determinando si consideramos que hay veto o no hay veto, en la medida en que, como digo, se trata de temas muy vinculados, lo que obviamente es valedero para todos los ministros; de manera tal que, habiendo abordado el señor ministro José Ramón Cossío, también el tema de los efectos, desde la perspectiva que le permitió a él hacer una exposición coherente de todo lo relacionado con este tema, pues no sólo a los ministros que van a hacer uso de la palabra, sino incluso a quienes ya hicieron uso de la palabra, aún recuerdo que el señor ministro Góngora, cuando llegó al tema de “efectos”, él prefirió detenerse, pero seguramente, habiéndose ya tocado por el señor ministro José Ramón Cossío, pues, él también nos expondrá lo relacionado con este tema específico.

Siento que ya después cuando tuviéramos que entrar a alguna votación, ahí tendríamos que hacer lo de la división correspondiente, para que fuera nítida la posición del Órgano Colegiado.

Señor ministro Silva Meza, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias, señor presidente.

Pues, en este tiempo que queda para concluir la sesión, creo que en esta intervención solamente habré de presentar mi posición en lo esencial.

Y, a partir precisamente de lo que se está señalando, señor ministro presidente, respecto de cómo se fue dando el posicionamiento de los señores ministros que me han antecedido en el uso de la palabra, pues, yo solamente diría que no podría ser de otra manera, desde mi punto de vista, en tanto que, los temas están totalmente

emparentados; esto es: la litis en la controversia constitucional se ha fijado para determinar si el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo Federal, está o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto; pero a su vez, el determinar si la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, está, en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución, facultada para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos.

De esta suerte, no obstante que en el problemario se aborda primero la posibilidad de análisis respecto de la facultad o no del veto, en la lógica constitucional, como ha señalado el ministro Cossío, en el planteamiento, en el sistema que hay para el efecto de la confección del presupuesto se presenta en principio, la presentación del Proyecto de Presupuesto por el titular del Ejecutivo Federal, a su aprobación a la Cámara de Diputados; la Cámara de Diputados lo analiza y puede modificarlo; entonces, ahí se presenta en principio, que ese orden, esa secuencia lógica que me he permitido señalar como tal.

Esta controversia constitucional, ya aquí, recogiendo de tan importantes conceptos que se han señalado, no puede ser resuelta desde mi perspectiva, si no es a partir del principio del contenido, del principio de la división de Poderes, necesariamente; esto es: es un ejemplo de la colaboración entre Poderes.

De esta suerte, que el reto, el desafío para esta Suprema Corte, será no solamente el determinar la existencia de qué facultades, de qué atribuciones, el alcance de las mismas; sino, también el posicionar el lugar del propio Tribunal Constitucional, ¿por qué?, porque en el proyecto precisamente se va –desde mi punto de vista, y pareciera que es compartido ya cuando menos por dos ministros que así lo han expresado-, se va más allá; más allá para determinarse en ejercicio de atribuciones que NO NOS CORRESPONDEN; ¿qué nos corresponde a nosotros en última instancia?, no determinar quién gana o quién pierde esta

controversia, sino simplemente el determinar, el calificar las atribuciones constitucionales, en principio, de la Cámara de Diputados y del titular del Poder Ejecutivo Federal, presidente de la República, precisamente en este tema del presupuesto; pero no ir más allá; esto es: analizar ya partidas concretas, determinar cómo, y cuándo y en qué se gasta; en tanto que, ahí sí se ha dicho; y se ha dicho la palabra precisa, estaríamos SUPLANTANDO EL EJERCICIO DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DE OTROS PODERES; eso definitivamente no podemos hacerlo. ¿Qué tenemos qué hacer? Determinar, en principio, sí, es absoluta la atribución constitucional que tiene la Cámara de Diputados para hacer modificaciones, no si puede hacerlas, no en tanto que tiene la atribución constitucional, sino cuál es el límite de ellas; pero todo esto tenemos que vincularlo necesariamente con el ejercicio que hace el Poder Ejecutivo Federal, precisamente en la elaboración del presupuesto.

De esta suerte y desde nuestra perspectiva, el estudio de la litis constitucional de la controversia, la hicimos a partir de los artículos 25 y 26 constitucionales; esto es: en función de la rectoría económica del Estado, en relación con la planeación económica del Estado, que corresponde fundamentalmente al Poder Ejecutivo; pero que se realiza con la colaboración necesaria del Congreso de la Unión.

Esto es, ambos poderes van caminando en la planeación democrática, estamos en un estado democrático y cada uno tiene asignadas responsabilidades constitucionales y desde ese momento, desde lo dispuesto por el 25 y el 26 constitucionales, en función de esa rectoría económica del estado, en la elaboración de tan y tan compleja como es la elaboración de un presupuesto, un Presupuesto de Egresos de la Federación, es de un alto grado de complejidad, multidisciplinario, donde intervienen muchísimos o todos los sectores, sociales, económicos, políticos del Estado Mexicano, se oyen sus participaciones, se trata de atender sus demandas, se trata de orientar el gasto, todo va en función de esta



participación de que se haga entre los Poderes. Nosotros en ese momento, solamente estamos atrás, como Poder Judicial, nada más atrás; y, qué es lo que nos corresponde, determinar el alcance de las atribuciones; ahora, visto cómo lo vamos a hacer y me llama mucho la atención que se diga que mediante la interpretación constitucional es como hoy, con fundamento en el ayer, vamos a establecer las atribuciones, el fortalecimiento de las atribuciones constitucionales, para el futuro y eso es importantísimo, yo siento que aquí, desde luego, el detonante es la controversia de hoy, pero lo que quieren los Poderes que este otro Poder les diga hasta dónde, --si existen las atribuciones-- y hasta dónde existen esas atribuciones y de esta suerte el proyecto tiene una confección que en lo particular, no comparto en su totalidad, sobre todo cuando hace el análisis particularizado de las partidas. Yo siento que eso definitivamente no lo podemos observar y de otra suerte, en principio y tal vez el día de mañana podamos abordarlo nuevamente, sí reconocer la posibilidad de hacer observaciones por parte del Titular del Ejecutivo, precisamente por toda esa carga que tiene en la Constitución y en las leyes, en relación con, precisamente el Plan Nacional de Desarrollo, en función, decimos, de toda la carga que le dan las leyes y la Constitución, él tiene esa posibilidad y en función de lo mismo, la Cámara de Diputados, en razón, también de su participación en esta confección del Presupuesto de Egresos y sin desconocer que tienen una altísima carga constitucional que es la representación nacional, ambos han sido electos popularmente, Titular del Ejecutivo, Cámara de Diputados y por nuestro Sistema de Representación, está ahí la Nación Mexicana como tal, diciendo: qué tenemos, cómo lo vamos a gastar, en qué lo vamos a gastar y cuáles son las prioridades, ¿el Poder Ejecutivo lo puede hacer?, sí, sí lo puede hacer, en tanto que está en el Sistema Democrático de Colaboración de Poderes, ¿para qué va a observar?, para que salgan mejor las cosas, ¿a quién?, a la Cámara de Diputados, en un sistema democrático de alto nivel, precisamente de conciencia social, económica, basada en principios democráticos, tendrá, con esa madurez, que decir que esto, ¿tiene esta razón, tiene esta justificación? y hacer la observación y la

Cámara de Diputados analizar la observación y en última instancia superarla por el método del voto democrático, si la acepta o no la acepta, pero en un esquema de colaboración, colaboración entre los Poderes; de esta suerte, pareciera que, desde mi punto de vista y a partir de la Constitución, aquí hay un empate, sí puede el Poder Ejecutivo, desde luego, y sí puede modificar, pero con los límites que le da la Constitución y las leyes secundarias, pareciera que golpea, que las leyes sean las que guíen una función constitucional, pero estas leyes están vinculadas innecesariamente en el desarrollo que se hace de los planteamientos que la Constitución señala para esta confección del presupuesto.

De esta suerte, mi posición concreta es: El Ejecutivo Federal sí está constitucionalmente facultado para hacer observaciones y yo siento que aquí hay que hacer referencia, --yo no he dicho veto—porque el veto es una palabra fuerte, el veto es una palabra de rechazo, la observación tiene otra connotación constitucional desde mi punto de vista, en función de esa colaboración, en función de ese ejercicio democrático y la Cámara de Diputados sí puede hacer las modificaciones, pero no es una facultad absoluta, hay limitaciones que le da la Constitución, lo establecen las leyes secundarias y no podemos, nosotros como Tribunal Constitucional, ir más allá de nuestras atribuciones que son las de señalar la simetría constitucional en el ejercicio de las atribuciones de estos dos Poderes. Eso es todo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Dijo el señor ministro Silva Meza, seguramente el día de mañana podríamos ver esto, enriquecerlo y habiendo dado las siete de la noche, yo citaré, desde luego, reservando el uso de la palabra en el orden que hemos señalado; el señor ministro Gudiño y luego el señor ministro Góngora que ha solicitado nuevamente el uso de la palabra.

Algo señor ministro Gudiño.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.-** Primero el señor ministro Silva y luego yo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Ya el ministro Silva por lo pronto y después el ministro Gudiño.

**En consecuencia, se cita, en primer lugar, a las diez quince de la mañana a una sesión pública solemne del Pleno de la Suprema Corte del Consejo de la Judicatura Federal, en que protestará un magistrado de circuito y, posteriormente, a las once, la sesión pública del Pleno de la Suprema Corte en que continuaremos con el análisis de este asunto.**

**SE LEVANTA LA SESIÓN**

**(SE LEVANTÓ A LAS 19:05 HORAS)**