

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 10 DE MAYO DE DOS MIL CINCO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS
I.- 109/2004	<p data-bbox="527 781 1133 815" style="text-align: center;">ORDINARIA DIECINUEVE DE 2005.</p> <p data-bbox="422 950 1242 1419">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="422 1471 1242 1549">(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA)</p>	3 A 62

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES
DIEZ 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
JUAN DÍAZ ROMERO
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**

(INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:10 HORAS.)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario sírvase dar cuenta con el asunto listado, sin necesidad de que haga precisión en cuanto a las proposiciones que se hacen en el mismo, en tanto que eso ya lo hizo el día de ayer y por lo mismo, los integrantes y las integrantes del Pleno conocen la proposición del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros, los proyectos de las actas relativas a las sesiones públicas números cuarenta y cinco y cuarenta y seis ordinarias ambas, una de ellas vespertina, celebradas ayer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Consulto si en votación económica se aprueban las actas con las que da cuenta el señor secretario.

(VOTACIÓN)

APROBADAS.

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 2004.**

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El día de ayer se encontraban solicitando el uso de la palabra los señores ministros Gudiño y Góngora. Tiene la palabra el señor ministro Gudiño, la señora ministra Sánchez Cordero, enseguida.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Muchas gracias señor presidente. Bueno, continuando con el debate respecto a si el Ejecutivo puede o no formular observaciones al presupuesto de egresos, quisiera fijar mi posición. En nuestra Constitución, no existe como sucede en otros países, una norma que expresamente autorice o niegue al Ejecutivo Federal, el derecho a formular observaciones al presupuesto de egresos federal, sin embargo, pese al ayuno constitucional en referencia, creo que existen elementos de índole constitucional, que permiten aseverar que no asiste al Ejecutivo Federal una facultad semejante; para explicar lo anterior, considero que debe partirse de la interpretación del artículo 72 constitucional, en específico de su primer párrafo y de su inciso j), y luego concatenarlo con otros argumentos. En mi opinión, la dinámica que rige al artículo 72, es aplicable a aquellos casos en

que se trata del ejercicio de facultades congresionales que se comparte por ambas Cámaras, y no en aquellos unicamarales, así lo impone, no solo el contenido del primer párrafo del mismo, sino el contenido entero del ordinal, sigue esa lógica. En efecto, el artículo mismo inicia por delimitar el ámbito de su aplicación, cuando expresamente señala que rige para aquellas hipótesis, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, y define así, cuál es el objeto de su existencia y contenido, que es regular el procedimiento bicameral. No se trata de una frase accidental o inútil, o cuya remoción, dejaría al precepto en cuestión, leyendo lo mismo que lee con ella, como se ha señalado; tampoco creo que dicha frase tenga por objeto único, disponer que la discusión sea sucesiva y no simultánea, como también se ha dicho, llegará a negar que esta última en efecto, sea un contenido normativo del precepto, el artículo completo obedece a una misma lógica bipartita, de manera, resulta inconsistente considerar que las reglas previstas por el ordinal aplica tanto para el ejercicio de facultades unicamerales como bicamerales; aducir su aplicabilidad, para el caso de facultades unicamerales, dejaría sin objeto prácticamente a todo el artículo, pues está diseñado, bajo un mecanismo de dos factores. Segundo, por otra parte, sostener que por el hecho de que el Presupuesto de Egresos Federal, no está expresamente señalado en este inciso, como un acto no vetable, resulta entonces un acto sí vetable, es una lógica de contrarios, que no admite la Constitución, como lógica interpretativa, en efecto, el hecho de que la Constitución no señale expresamente una situación, no significa de suyo que justifique o autorice su contrario, menos aún tratándose del ámbito de atribuciones de los poderes públicos, con la agravante en este caso, de tratarse de las atribuciones que en un procedimiento tienen dos poderes públicos, la interpretación de la Constitución no opera como lógica de contrarios, pues hay detrás de ella, toda una dogmática que no puede soslayarse al interpretarla. Para que este fuera un argumento de peso, para considerar vetable al presupuesto de egresos federal, tendríamos que admitir que todo lo que no está expresamente señalado en dicho inciso j), como un acto no vetable, sí es vetable, extremo que no estimo aceptable en

primer término, porque en la propia Constitución, encontramos una diversa norma, el artículo 70, que señala otra ley que no es vetable, la ley que rige al Congreso, adicionalmente, una intelección como esa, asumidas del Pleno, sus consecuencias nos llevaría a que tanto el Presupuesto de Egresos Federal como cualquier otro acto de las Cámaras del Congreso, podría ser objeto de veto, por el solo hecho de no estar mencionado en el susodicho inciso j), por ejemplo, el Ejecutivo podría hacer observaciones, mencionar algunos casos también, respecto de los resultados de la revisión de la cuenta pública, artículo 74, fracción IV, que es facultad exclusiva, unicameral de la Cámara de Diputados.

SEGUNDO.- Los nombramientos de consejeros del IFE, que es facultad de la Cámara de Diputados, artículo 41, fracción III, como también respecto a la ratificación de tratados internacionales, por parte del Senado, artículo 76, fracción I.

CUARTO.- La declaratoria de desaparición de Poderes de un estado idéntico a la fracción V, o cinco.

La resolución del Senado, por la que se dé fin a un conflicto entre poderes estatales; consecuencias inadmisibles e impensadas en nuestro sistema, que sin embargo, de acuerdo con la lógica que se ha venido manejando, al no estar establecidas, prohibidas en el inciso j), pues parecería que para algunos ministros, sí se podría también ejercer el veto en estas cuestiones.

TRES.- Por otra parte, el inciso j), no tiene esa apariencia inútil, que simplemente reiterativa que algunos le imputan, ciertamente los actos que ahí se señalan expresamente como no vetables, eran o son en efecto, no vetables por sí mismos, pero de eso no se sigue que se trate de un precepto inútil, aquél que buscando utilidad, atribuyéndole un ánimo totalitario.

Se trata de una norma que persigue certeza y excluir hasta la más mínima duda, sobre los casos que específicamente refiere, pero no

de una norma que pretenda aglutinar todos los casos en que el veto es improcedente.

Cada una de esas hipótesis tiene su razón de ser histórica, que no es el caso, por ahora explicar en la exposición tan breve, como ésta, pero finalmente, todas concluyen en ese intento por cerrar la puerta a cualquier duda o intento porque fueron actos, objeto de observaciones por el Ejecutivo Federal.

Se podría negar, de considerarse que en ese inciso j), está incluida la hoy llamada declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, por una resolución de jurados, que tal inciso también refiere actos unicamerales; luego entonces, todo lo que menciona tal inciso, sería vetable; sin embargo, consideramos que esa intervención no es admisible, porque suponiendo que tal declaración sí estuviera referida en dicho inciso j), lo cierto es que igual que los demás supuestos ahí contenidos, se trata de un acto, que por sí solo, no admitiría el veto presidencial, pero que se consideró conveniente hacer la declaratoria expresa al respecto.

En efecto, conforme al artículo 111 constitucional, las decisiones de ese tipo son definitivas e inatacables, lo que excluye entre otras cosas, la posibilidad de que puedan ser vetadas por el Ejecutivo, para ser sometidas de nuevo a una ulterior reconsideración por parte de la Cámara de Diputados.

CUARTO.- Por otra parte, la evolución histórica de la figura del veto presidencial, o mejor dicho de la facultad del Ejecutivo, de hacer observaciones, es otro elemento más que creo corrobora mi postura.

Esta figura tiene ya una centenaria existencia en nuestros textos constitucionales, y fue en algunos momentos de la historia congresional, objeto de arduos debates.

Los antecedentes más próximos, dan cuenta de un proceso iniciado en 1857, con un ulterior estadio en 1874, y luego otros en 1917, que tendió a fortificar paulatinamente, la participación del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo, pero de este proceso no puede inferirse un principio por el Ejecutivo que nos imponga ahora interpretar el derecho a actuar bajo esa dinámica; en efecto, si bien es cierto que en esos tres momentos hubo avances paulatinos hacia una facultad de hacer observaciones más amplias, también es cierto que el propio tiempo se fueron estableciendo restricciones específicas a tal derecho.

PRIMERO.- En 1874, con la creación del ahora inciso j) al que ya se ha hecho mucha referencia y,

SEGUNDO.- En 1917, con la adición de un segundo párrafo a ese propio inciso y,

TERCERO.- Con la modificación surgida por ese mismo segundo párrafo del inciso c) en 1923, tendente a ampliar el número de actos contra los cuales expresamente no procede el veto del Ejecutivo. Es decir, estamos en presencia de dos tendencias de sentido diverso, de manera que estimo no es viable encontrar en el desarrollo histórico de la figura del veto presidencial, un principio interpretativo o un argumento en pro de un veto presidencial más fuerte o más amplio que el que la sola lectura del texto constitucional autorice.

En otra línea argumentativa creo que también es importante y de tenerse en cuenta al dilucidar esta polémica que del ejercicio de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos Federal, encuentra el fundamento de su existencia en el alcance y el alcance de su participación en el artículo 74 fracción IV de la Constitución y no en el artículo 72 de la misma, como se ha venido explicando, el artículo 72 establece la regla del proceso legislativo cuando es bicameral y no las reglas en que se sujeta el ejercicio de facultades unicamerales, lo que de entrada descartaría la aplicación del presupuesto de las reglas

previstas en este ordinal, aunado a esto, debe advertirse que el marco competencial de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en la creación del Presupuesto de Egresos Federal y las reglas específicas para este procedimiento, están bien determinadas, por lo que señala el artículo 74 en este artículo en el cual se establece:

PRIMERO.- Que es el Ejecutivo Federal quien debe presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos Federal.

SEGUNDO.- Que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el examinar, discutir, aprobar y en su caso modificar el proyecto de presupuesto.

TERCERO.- Que previo a ello, debe haberse aprobado la Ley de Ingresos,

CUARTO.- Cuáles son los plazos que rige la presentación del proyecto y la aprobación del mismo y,

QUINTO.- La limitación respecto a las partidas secretas.

Esto supone además de las razones que previamente se han dado sobre la inaplicabilidad del artículo 72 al Presupuesto de Egreso Federal, concretamente en el aspecto la facultad que se confiere al Ejecutivo para hacer observaciones, está también por otra parte la existencia de una norma especial que rige las facultades que la creación del presupuesto tienen los Poderes Ejecutivos y Legislativo, el artículo 74 fracción IV y que excluye la posible aplicación de las demás reglas genéricas, como podría ser el artículo 72, hay entonces un principio de especialidad que coopera a resolver esta problemática, al establecer el artículo 74 que corresponde al Ejecutivo, presentar ante la Cámara de Diputados el proyecto, se torna inaplicable de entrada lo dispuesto por el artículo 71 respecto a quiénes pueden presentar una iniciativa ante las Cámaras del Congreso, precepto éste íntimamente vinculado con el procedimiento Legislativo que regula el artículo 72. Asimismo, al

establecer como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el discutir y aprobar el presupuesto, se deja también fuera de aplicabilidad el entramado normativo del artículo 72. Asimismo, esto no genera convicción en el sentido de que si la intención del Constituyente Originario o Permanente, hubiera sido que el Ejecutivo pudiera eventualmente formular observaciones al Presupuesto de Egresos Federal, habría establecido algo en tal sentido en el propio artículo 74, en referencia lo cual no sucedió.

SEXTO.- Esto resulta de suma importancia, pues como puede apreciarse, en el presupuesto se establecen dos exclusividades que deben mutua y recíprocamente atenderse y son: Una facultad exclusiva, y por ende, excluyente a favor del Ejecutivo Federal, en cuanto a la presentación del proyecto del presupuesto; y por otro lado, una facultad también exclusiva, y por ende, excluyente a favor de la Cámara de Diputados, para examinar, discutir, aprobar y modificar el proyecto de presupuesto, las dos exclusividades referidas conducen a que se trata de un mismo procedimiento en el que cada uno de los participantes tienen una responsabilidad, cuya materialización impide la participación por la interferencia de la otra; ni la Cámara puede presentar por sí, o por conducto de alguno de sus integrantes un proyecto de presupuesto, pues haría nugatorio el derecho que constitucionalmente tiene consagrado el Ejecutivo Federal, ni puede este intervenir o entorpecer la ejecución de las decisiones que llegue a tomar la Cámara de Diputados, por medio de la formulación de observaciones contra lo que se acuerde en dicha representación.

Se trata pues, de dos esferas competenciales que efectivamente tienen un punto de contacto en la creación del veto, pero que debe respetar mutuamente la exclusividad y definitividad que la Constitución ha convenido a los actos que cada uno de ellos le ha asignado, admitir que el Ejecutivo Federal, pudiera hacer observaciones al presupuesto, aprobado por la Cámara de Diputados, mermaría de alguna manera la exclusividad de su decisión, al obligarla a reabrir una decisión ya tomada por ella, a una

segunda discusión con condiciones de votación significativamente diferentes.

SÉPTIMO.- En otro orden de ideas, debe también tomarse en consideración que la última reforma que sufrió este precepto, de muy reciente cuño dos mil cuatro, las iniciativas que proponían adicionar la Constitución, la normatividad expresa que atribuyera al Ejecutivo la facultad de formular objeciones al Presupuesto de Egresos Federal, no prosperaron, -esto es muy importante, se ha olvidado en la discusión- de manera que pareciera revelar que la intención del Constituyente Permanente fue más bien, reformar algunos aspectos importantes del proceso presupuestario, pero nunca que el Ejecutivo gozara de semejante facultad. Esto es, la regulación constitucional del presupuesto, ha sido recientemente reformado, y habiendo la posibilidad porque en ese sentido había iniciativa de que se introdujera un derecho semejante a favor del Ejecutivo Federal, las Cámaras Legislativas no optaron por ello, y antes bien, soslayaron esa proposición, por lo que considero que no puede impedirse por vía de interpretación, lo que expresamente se negó, que fue la iniciativa que proponía que se le otorgara al Ejecutivo, la facultad de hacer observaciones, fue una iniciativa que no pasó, y ahora, se pretende deducir por vía de interpretación, sería la cuestión de los tiempos, admitir tal posibilidad supondría adicionar diez días hábiles más, cuando menos contados a partir de la aprobación de la Cámara de Diputados, que con su sólo transcurso haría nugatorios los esfuerzos de la reforma de dos mil cuatro, que modificó los plazos para aprobar el presupuesto, y haría prácticamente imposible llegar a un presupuesto definitivo en aquellos ejercicios fiscales que fueran precedidos por un cambio en la Presidencia.

NOVENO.- Sí a esto agregamos que conforme marca el propio artículo 72, en México, si bien es factible que el Ejecutivo Federal, formule observaciones a una parte o a todo el proyecto aprobado por el Legislativo, eso de ninguna manera supone, que la parte respecto de la que no tuvo observaciones pase a ser promulgada o

publicada y virtualmente vigente en México. ¡No! En México esa facultad del Ejecutivo, es como en doctrina se llama total, en el sentido de que si hubiera observaciones, aun cuando fueran sólo respecto de una parte, el proyecto se devuelve por completo a la Cámara Legislativa que corresponda, para que ésta lo atienda y en su caso supere, pero entre tanto eso sucede, las partes del proyecto que no fueron observadas por el Ejecutivo, quedan en suspenso e incluso en aptitud de ser modificadas nuevamente por las Cámaras Legislativas.

En México, el Ejecutivo no puede como sucede en otras geografías, promulgar y publicar las correcciones del proyecto que sí sean de su agrado y vetar y devolver las que no lo sean.

Esta imposibilidad de fragmentación entre lo vetado y lo no vetado, sumado a lo antes señalado en cuanto a que admitir las posibilidades de un veto contra el presupuesto, forzaría significativamente los tiempos y haría nugatoria la reforma de dos mil cuatro, que al respecto sufrió el artículo 74, fracción IV, torna aún más evidente que nuestro régimen constitucional, no admite semejante facultad a favor del Ejecutivo.

En efecto, si hubiera esa posibilidad de fragmentación, todavía podría señalarse, que se publicara y entrara en vigor la parte del presupuesto respecto a la cual hubo observaciones y se entretuviera y mantuviera firme la parte que sí la tuvo, hasta que fueran superadas; de manera que en los perjuicios de no tener un presupuesto definitivo, al final del ejercicio, no serían tan graves.

Pero, vuelvo a repetir no hay esa posibilidad de fragmentar lo aprobado y lo observado, por eso no es posible en nuestro régimen, pues observamos que fuera del presupuesto, aun cuando sólo en algunas partidas presupuestales, la consecuencia de derecho sería que todo el presupuesto fuera devuelto a la Cámara y que mientras, hubiera partidas que pudieran regir las situaciones financieras del Estado.

Estos factores en mi opinión, evidencian serías inconsistencias y dificultades operativas para el caso de que se admitiera en el veto del Ejecutivo, contra el presupuesto, y más bien abonan, en demostración que en nuestro sistema no está diseñado, ni tiene cabida para reconocer una facultad en tal sentido en favor del Ejecutivo Federal.

Finalmente, sí a lo aquí expresado agregamos que ante todo en un estado constitucional debe prevalecer e imperar en todo momento el principio de legalidad que a la postre es también de seguridad jurídica, conforme a la cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que están expresamente facultadas, tenemos que en tratándose del presupuesto, no hay norma expresa que autorice al Ejecutivo Federal a formular observaciones contra el mismo, por lo que en respeto de dicho principio, cuya observancia cultiva un ambiente de seguridad jurídica para todos, el Ejecutivo, está impedido para formular tales observaciones; pero no quisiera dejar de señalar cuáles serían los efectos prácticos cuando se hicieran observaciones al presupuesto, y no se conformara una mayoría calificada para superar dichas observaciones, esto llevaría a que no existiera presupuesto durante este ejercicio, con todo lo que esto implica; porque como lo señalaba con todo acierto el ministro Góngora, uno de los efectos de las observaciones, es, que para superar esta, se necesita una mayoría calificada de las dos terceras partes, no basta la mayoría simple con la que posiblemente se aprobó el presupuesto, entonces, exigir en todos los ejercicios para superar las observaciones por superficiales, por secundarias que estas sean, una mayoría calificada, es poner en riesgo la existencia de presupuesto, en el caso de las leyes, la solución no es tan grave, pues si no hay la mayoría calificada, no hay ley, o reforma de la misma, ¡bueno!, si hasta la fecha se podría pensar, se ha podido vivir sin esa ley, ¡bueno!, pues puede esperar varios meses o incluso años a que se puedan superar las observaciones, pero tratándose de presupuesto, no sucede esto, el presupuesto debe estar aprobado en las fechas que señala la Constitución, y si no hay una mayoría para superar las observaciones, sencillamente no hay

presupuesto, creo que esto a la larga, traería un factor de distorsión muy grave en todo el sistema financiero del país, esta sería otra razón de carácter práctico, por lo que considero que nuestro sistema no está diseñado para hacer observaciones al presupuesto; por otra parte, todos sabemos que el presupuesto es un instrumento de la política económica, y que al modificarse la constitucionalidad y atribuciones a la Cámara para hacer modificaciones, en realidad a la Cámara se le está haciendo corresponsable con todas las consecuencias de la política económica del país. Ahora bien, si bien los argumentos expuestos en el presente, expresan las razones de nuestra postura, conviene por último hacer una breve referencia a los argumentos que se han esgrimido por el actor, al sustentar que sí puede formular observaciones al presupuesto, así tenemos que entre sus argumentos el Ejecutivo hace suyo también, que la facultad de formular observaciones al presupuesto, es acorde con su facultad de iniciativa, en ese sentido, basta advertir que el hecho de que una entidad esté autorizada para presentar una iniciativa ante el Congreso o sus Cámaras, no lo faculta para presentar observaciones en contra de lo que apruebe eventualmente el Órgano Legislativo, la Cámara de Diputados, otro argumento, no goza de facultades absolutas para modificar el presupuesto, a lo que se debe responder que al margen de si las facultadas de la Cámara de Diputados son absolutas o limitadas, ello no condiciona que el Ejecutivo pueda o no hacer observaciones, tercero; dice el ejecutivo, existen antecedentes históricos en los que el Ejecutivo Federal ha formulado observaciones al presupuesto y se les ha tramitado, suponiendo que esto fuera cierto, una práctica en semejante sentido no lo hace constitucional ni lo autoriza, pues la costumbre o la práctica de ciertos actos no es fuente del Derecho Constitucional; otro argumento, es incongruente que no pueda formular observaciones al proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación, pero que en cambio sí pueda formular observaciones respecto de la Ley Ingresos o de una ley posterior que modifique el presupuesto, al margen del origen y justificación histórica de esta discrepancia, más que una inconsistencia debe considerarse que la norma constitucional da un trato diferenciado, deliberado y no causal

a hipótesis vinculadas con el presupuesto, esto es el Constituyente, desde hace más de cien años ha establecido para el Presupuesto de Egresos Federal, la Ley de Ingresos y las leyes posteriores al presupuesto un régimen competencial y procedimental diferente, cuya conveniencia o inconveniencia no es el caso aquí dilucidar, pero no puede alegar que por la estreches que venía entre la relación ingresos y egresos, deba darse el mismo tratamiento a ambos, como tampoco en el caso de egresos ley posterior que modifique el Presupuesto de Egresos.

Señores ministros, estas son pues las razones en que sustento mi posición en el sentido de que no asiste al Ejecutivo Federal facultad alguna que le permita formular observaciones al Presupuesto de Egresos Federal. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: señor ministro Góngora tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente.

En efecto, había quedado sin tocar de mi parte el aspecto relativo a los efectos; que sin embargo, de ese aspecto se hizo cargo el señor ministro Cossío, por eso yo también quisiera ahora hablar sobre los efectos; pero antes, quiero toca un punto que quedó por ahí, no recuerdo que sociólogo lo dijo, –pero sabiendo señor presidente que usted es jurista-sociólogo, sin duda alguna lo recordará– yo solamente me acuerdo de la frase, la frase es: "Somos ya muy viejos cuando nacemos", y la traigo a colación, porque leer los artículos de la Constitución vigente sin que nos importe su historia, sus antecedentes, qué se pensó sobre estos problemas constitucionales antes, las exposiciones de motivos, la antigua doctrina y más habiendo artículos actuales que son similares a los de la Constitución de 57, sería ir ciegos, como si hubiéramos nacido con la Constitución vigente hoy, cuando varios

de sus artículos vienen de lejos de hace muchos años; sí, "somos ya muy viejos cuando nacemos" .

Ahora, me voy a referir al aspecto que quedó sin tocar, que son los de los efectos. El proyecto propone, declarar la invalidez del acuerdo de la Cámara de Diputados de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, pero únicamente con efectos declarativos, en atención a que las modificaciones también son materia de la presente controversia, por existir conceptos de invalidez hechos valer de manera específica respecto de cada una de ellas; no compartimos la consulta, en tanto que no puede existir una invalidez con efectos declarativos, pues pensamos que ni la Constitución ni la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 prevén este supuesto. Ciertamente, las sentencias en este tipo de asuntos son por naturaleza invalidantes y no declarativas, más aun en algunos casos sólo tiene efecto para las partes; sin embargo, en casos como el presente se prevé la invalidez general como se establece claramente en el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

Asimismo, debe tomarse en cuenta el contenido del artículo 45 de la Ley Reglamentaria, que dispone: "Artículo 45.- Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia"; si bien es cierto, que el precepto anterior contiene una facultad muy importante para este Alto Tribunal, como es la de determinar la fecha en la cual debe producir sus efectos la sentencia, lo que puede auxiliar a la reducción de conflictos que se producirían con motivo de un vacío legislativo, ello de ninguna manera autoriza para que se manipulen o alteren los efectos de la sentencia transformando una sentencia invalidante en una sentencia declarativa; por otra parte, si este acto se analizó como parte del procedimiento legislativo, resulta inconcuso que al producirse la nulidad del mismo, ello repercute en la validez de las

partidas respectivas, a las cuales debe alcanzar plenamente la invalidez procedimental que se está declarando, asimismo, al no tenerse la certeza de que el veto vaya a ser superado, resulta técnicamente - creo yo - inaceptable la propuesta del proyecto, comulgo con todas las ideas que ha dicho Don José de Jesús Gudiño en su exposición, porque conceder por la vía judicial como dijo, la facultad de veto al presidente de la República en materia presupuestal, implicarían que con suma frecuencia no habría presupuesto; con un sistema electoral en el que ningún partido puede tener nunca una mayoría de dos tercios en la Cámara de Diputados, es posible que el partido del Ejecutivo cuente con más de un tercio y resulta imposible vencer el veto, más la oposición antes de aprobar las observaciones presidenciales, antes de ser vencida, podrá con toda facilidad y comodidad negarse a aprobar las observaciones presidenciales, así el país se verá como lo dijo Don José de Jesús Gudiño, con toda probabilidad sumido en la incertidumbre de la ausencia de un presupuesto cierto y formal, referencia indispensable para expedir los presupuestos de todas las Entidades Federativas y de los municipios del país, así como de los Poderes Legislativo y Judicial, las Universidades Autónomas, el IFE y todos los organismos públicos federales, incluyendo a no pocos de los Estados, la propuesta del veto presidencial en materia de presupuesto es una invitación al “caos” en la administración pública y por tanto, en la economía nacional. Señor presidente, como después sigue el segundo tema, que es el de modificación del Presupuesto de Egresos, hasta ahí llego.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor ministro, señora ministra Sánchez Cordero, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor ministro presidente. En primer término, quiero felicitar al señor ministro ponente y a su equipo de trabajo aquí presente, por el esfuerzo y el trabajo realizado, no hay asunto fácil de que la Corte conozca, sin embargo, hay asuntos que requieren poner un “extra” en el análisis, la recopilación de datos y la elaboración de los argumentos en las

resoluciones, éste es el caso. La dinámica constitucional suele ser más prolífica que la creatividad de los Constituyentes, y por ello no es fácil hacer de la hermenéutica constitucional un acto eminentemente formalista; esa es la característica esencial del proyecto que se somete a la consideración del Tribunal Pleno, se nos propone la utilización de diversos métodos de interpretación constitucional para “zanjar” un problema que como punto de partida tiene la atribución de una facultad, ésta es; ¿Tiene el presidente de la República el llamado “derecho de veto” sobre uno de los actos que se encardinan en la labor fundamental de una de las Cámaras del Congreso de la Unión? En otras palabras; ¿Puede hacer observaciones al Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, una vez que ésta haya hecho modificaciones a su propuesta? Planteada de esa forma la controversia, quisiera previamente a tocar el tema señalado, destacar algunas características que el asunto que el asunto que estamos revisando reviste, y que me parece de capital importancia mencionar:

PRIMERO.- Que las transiciones democráticas van acompañadas de problemas de coordinación, en los regímenes de transición el juego político se manifiesta no solamente como un conflicto de intereses bajo reglas constitucionales, sino como una lucha interpretativa acerca de estas reglas; por tanto, las constituciones, a mi parecer, deben fungir, entre otras cosas, como mecanismos de coordinación y colaboración entre los actores políticos, entre los poderes públicos; el juego cooperativo y de colaboración imperfecto mediante el cual se dan las relaciones entre dichos actores en México, requiere de la intervención decisoria de un órgano que defina esos mecanismos de cooperación, coordinación y colaboración. El caso que nos ocupa es sumamente representativo en ese sentido, pero se requiere también que la resolución de los conflictos de intereses se haga mediante la interpretación de las normas constitucionales y, que con ello, se logre la definición clara de las reglas del juego democrático.

SEGUNDO.- Por consecuencia, el papel de esta magistratura constitucional en democracias tan jóvenes como lo es la nuestra, nos exige la definición de las expectativas de aplicación constitucional, no en clave de presente ni resolviendo únicamente con la mirada puesta en un conflicto actual, no solamente resolviendo la controversia del presupuesto para el año 2005, sino con la intención de definir constitucionalmente el reparto de atribuciones y facultades; de tal suerte, que tanto ciudadanos como autoridades puedan formarse expectativas claras respecto de su actuación. La pluralidad en materia política y la de los medios de control constitucional que vivimos a partir de una nueva configuración del mapa político del país cambió las formas y los mecanismos de cooperación y coordinación entre los actores políticos, la interpretación constitucional debe ser reflejo de esa nueva realidad.

TERCERO.- Quisiera emitir mi voto siguiendo el orden de los temas en la forma que nos ha propuesto el señor ministro ponente, y en el sentido que lo han hecho el señor ministro Góngora Pimentel y el señor ministro Gudiño Pelayo; es decir, retomando los argumentos planteados por el ministro ponente en el proyecto alternativo que ha sometido a nuestra consideración adicionándolo con las siguientes razones:

1º. Ocuparnos de señalar que ninguna facultad que dependa de la ejecución de otros poderes es verdaderamente exclusiva, con lo cual pretendo señalar que el presupuesto es un acto de gobierno que involucra a los tres Poderes de la Unión en el marco de sus respectivas competencias.

2º. Definiendo que el presidente no tiene la facultad de vetar el PEF, definiendo los mecanismos de cooperación y coordinación entre éste, el Ejecutivo y el Legislativo en el proceso del presupuesto; de tal suerte que ambos encuentren limitantes constitucionales en su ejercicio, pero también posibilidades de coordinación entre sí, esto es, establecer qué le corresponde a cada

uno de ellos en el proceso que revisamos y cuál es el límite constitucional de esa actuación; y aquí me detengo un poco en los porqués de mi voto en contra de la facultad para hacer observaciones al presupuesto que alude el Poder Ejecutivo Federal, retomando las valiosas aportaciones de los señores ministros Cossío y Valls. Se dijo ayer, en esta sesión, luego de discutirse hay procesos autónomos en la Constitución que, independientemente si los hay o no, en el artículo 74 no hay un procedimiento autónomo si no hay reglas, modalidades específicas que tienen que ser conectadas con el artículo 72 para efecto de sus realización, que hay, cito, a lo largo de todo el artículo 72 un conjunto de reglas de carácter bicameral, una regla de clausura, el propio artículo 72, que permite la aplicación del inciso j) y consecuentemente de los procesos unilaterales en los que son aplicables estas reglas establecidas en el artículo 72 bis, y que por tanto las reglas del 72 son reglas que siguen a cualquier procedimiento, salvo mención expresa que esté establecida para los casos en los que la Cámara o las Cámaras creen normas generales. Así planteado, el problema parecería, en mi opinión, más un asunto de elección racional, pues elegir las reglas que rigen un procedimiento legislativo como el PEF, me parece que supera las instrucciones de este órgano, al menos en el caso que se nos plantea. Esta propuesta hecha por el señor ministro Cossío, conserva uno de los argumentos que yo observo en el proyecto que analizamos y consiste en interpretar de manera analógica los artículos en discusión, es decir, ambas propuestas, la del señor ministro Ortiz, de una manera, y la del señor ministro Cossío, de otra, justifican trasladar la solución constitucionalmente prevista para un caso a otro distinto no regulado en el ordenamiento jurídico y que a simple vista pareciera semejante al primero, pero que en mi opinión, no lo es, y no lo es porque a mi modo de ver la semejanza e identidad de razón entre los supuestos no se dan en el presente caso. Mientras que por una parte se dice que el artículo 72 contiene un procedimiento con reglas aplicables a cualquiera que no las tenga previstas o no las excluya, por la otra se afirma que al no existir procedimientos legislativos específicos para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones que competen a una de las Cámaras,

se debe acudir a los métodos de interpretación que se aluden en el proyecto para concluir lo mismo que aquí se ha dicho, que las reglas del 72 le son aplicables al procedimiento legislativo del presupuesto.

En mi opinión, no se trata de definir si es un procedimiento o si ese procedimiento implícitamente conlleve el establecimiento de facultades no previstas para las autoridades. A mi modo de ver, se trata de la aplicación estricta del principio de legalidad, aquel por virtud del cual los poderes públicos están sujetos a la ley, lo que anima mi propia interpretación. Esto es así, pues los artículos 39 y 41 constitucionales, hacen depositario al pueblo de la soberanía nacional y le confieren el ejercicio de esa soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos. Así entendido, el principio de legalidad es el corolario de la doctrina política que ve, no en la ley, sino en la Constitución, y por lo tanto, no en el Poder Legislativo, sino en el Poder Constituyente, la manifestación de la voluntad general y en los órganos representativos a los titulares, o al menos a los depositarios de esa soberanía. De modo que cualquier Poder encuentre la propia Constitución sus límites y sus atribuciones. Y aquí quiero referirme, por cierto, a las brillantes ideas que nos ha traído a este debate el señor ministro Sergio Valls, pero en un sentido diverso, donde él ve una división interfuncional y flexible de Poderes, yo veo un problema de interpretación literal, la antinomia que surge de la confrontación de los artículos 72 y 74 constitucionales, para mí queda resuelta por el apego estricto al principio de legalidad, trayendo en cuenta dos acepciones que el término “conformidad a la ley” significa, y quisiera exponer con todo respeto mi opinión contraria a la manifestada por el señor ministro. En una primera acepción, “conformidad a la ley” significa “compatibilidad”, donde compatibilidad a su vez significa “ausencia de contradicciones o antimonias, y en ese sentido, sería perfectamente posible que un acto pudiera ser compatible a pesar de no estar expresamente previsto y autorizado por la ley, pero siempre y cuando esa compatibilidad derivada del análisis de las demás normas del propio sistema. No debo omitir la mención de que en el proyecto se emprende este tipo de interpretación

sistemática, pero a mi modo de ver, y lo digo también con mucho respeto para el ministro Ponente de una manera con la que no coincido pues dando por sentado que existe la antinomia y descartando la posibilidad por tanto de llevar a cabo una interpretación literal, concluye que al no existir procedimientos legislativos específicos para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones que competan al Congreso de la Unión o cada una de las Cámaras que lo conforman, las formalidades contenidas en el artículo 72 constitucional regula tanto la actuación del Congreso de la Unión como la de las Cámaras, en uso de las facultades exclusivas consignadas en el artículo 74 Constitucional, con lo que a mi juicio lo que realmente se propone en el proyecto es una interpretación analógica.

Con ello, lo que pretendo afirmar es que una antinomia, un enunciado normativo se tilde de ser entendido con diferentes significados incompatibles, como la que se nos plantea, requiero optar por uno de ellos, justificando por qué al enunciado no se le asigna cualquiera de los otros significados.

Mi propuesta, —insisto—, es atender al principio de legalidad en el segundo de los posibles significados, al que ahora me referiré: es conforme a la ley y por lo tanto a la Constitución, en este sentido que planteo, todo acto que esté expresamente autorizado por la ley. Aquí por tanto “conforman” significa “autorizado” positivamente fundado en ley.

En otras palabras, mientras que para la conducta de los particulares para el principio general de libertad, es decir, aquella norma de clausura a las que hizo referencia el ministro Cossío ayer, según la cual todo lo que no está expresamente prohibido por la ley, está permitido, para la conducta de los órganos estatales, por el contrario, vale la norma de clausura, la opuesta según la cual, todo lo que no está expresamente autorizado por la ley está prohibido.

El principio de legalidad constituye así un límite positivo a la acción de los poderes públicos, ese principio exige, no solo que los poderes públicos sean ejercidos dentro de los confines establecidos por la ley, sino que todo acto de estos, se encuentre, —insisto—, positivamente fundado en ley, es decir, expresamente autorizado por esta.

La ley puede regular el contenido de un acto, por lo menos de dos modos diversos o si se quiere con dos distintos grados de intensidad, por un lado, puede ser limitándolo en negativo, circunscribirlo en determinados confines, por otro, puede vincularlo en positivo, dirigirlo por una calle con una sola salida, y por lo tanto predeterminarlo enteramente.

Este es el caso que nos ocupa, por estas razones y por las expuestas en el proyecto alternativo, muy respetuosamente, digo, que no puedo compartir el sentido ni las consideraciones del proyecto que se presenta a consideración de este Tribunal Pleno.

Considero indispensable el análisis y definición de las facultades del Legislativo y del Ejecutivo en materia de presupuesto y no solo eso, sino que a fin de que no suceda lo que están previendo algunos ministros, esto es que cada año tengamos cuestiones presupuestales que definir, estoy de acuerdo con el establecimiento de límites constitucionales a cada uno de los Poderes, pero por lo que en su momento, habré de exponer cuáles son esos límites constitucionales adelantando simplemente, que la gran mayoría están ya planteados en el proyecto del señor ministro Ortiz Mayagoitia.

No se trata de hacer que la Corte se sustituya en la elaboración de políticas públicas en materia de gasto, como ayer se dijo, sino más bien en asumir, como he dicho, el papel que cada uno de los Poderes de la Unión nos corresponde, en caso de la Suprema Corte, el de establecer los límites constitucionales que encuentra cada uno de los Poderes en el marco de sus atribuciones, para

facilitar, como lo dijo atinadamente el señor ministro Valls, una división de poderes funcional, democrática y definida.

Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señora ministra.

Tiene la palabra el señor ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, quisiera tocar tres puntos de lo que hoy se ha dicho esta mañana.

PRIMERO.- yo no comparto esta interpretación de la ministra Sánchez Cordero, ella dice que nosotros debemos seguir o vamos a una interpretación analógica a falta de una interpretación literal e identifica interpretación literal con principio de legalidad, yo esto no lo puedo compartir, creo que la idea del principio de legalidad es una idea decimonónica, previa a la del estado constitucional; realmente el fondo del problema no es la de ver como se dijo en su dictamen muy interesante que, si es conforme a la ley, por lo tanto es conforme a la Constitución, yo creo que el asunto es exactamente a la inversa, si es conforme a la Constitución, la razón de la legalidad se determina primeramente por la constitucionalidad en primer lugar.

En segundo lugar y en eso si yo también tengo una diferencia con el proyecto y comparto parte de esos argumentos, yo no coincido con la forma en que se está analizando completamente o se están utilizando mejor los métodos de interpretación que están planteados en el proyecto; hay una forma en que se dice, que debemos seguir la regla del artículo 14, en cuanto a la interpretación en materia civil, donde lo civil es todo aquello que no sea lo penal, eso está definido por la Corte, yo creo que bien definido, pero yo no veo por qué tengamos primero que seguir ese principio de que la

interpretación deberá hacerse conforme a la letra de la ley, porque inmediatamente después vi una “o” y la “o” es disyuntiva, entonces desde ahí tendría yo un reparo acerca de si hay una prelación exactamente en el rigor y en el orden que la plantea el 14 o existen algunas otras fórmulas.

En tercer lugar el problema, yo creo que eso está muy explorado de la interpretación literal, es que la interpretación literal no es tanto un método de interpretación, sino es la forma de identificación del problema que uno tiene frente a sí, efectivamente y con la interpretación literal o con el análisis gramatical, se identifican las antinomias, las contradicciones, los problemas, pero es muy difícil, yo creo que nadie lo sigue actualmente, un sistema donde se le da a las palabras un sentido literal, por qué, porque esto nos conduce a un diccionario y habría que ver cuál diccionario, si queremos la vigésima segunda edición del de la Real Academia o cualquier otro, en el sentido gramatical u otro, cuál es el uso corriente que tienen las palabras en el sentido jurídico, cualquiera que sea las dos, me parece que la Suprema Corte claudica de su posibilidad interpretativa porque remite a otra instancia el significado concreto de las palabras.

Creo que el asunto es justamente darle sentido a las expresiones constitucionales a partir de una labor interpretativa y en ese sentido, me parece que interpretación sistemática que en alguna medida sigue el proyecto y que era la que yo proponía el día de ayer, me parece que es mucho más correcta, ver cuál es la relación entre los distintos preceptos que se están estableciendo en la Constitución como yo, no sé si correcta o incorrectamente, a mi juicio correctamente, al menos para fundar mi voto, lo encontraba en la relación 72, 74.

El otro problema bien interesante, es el que planteó el ministro Gudiño sobre qué es lo que aconteció en el

procedimiento legislativo con la iniciativa de reformas al artículo 74 de 2004, dice el ministro Gudiño, yo creo que es una cuestión que hay que pronunciarse sobre ella, dice él: bueno, si se presentó la iniciativa en el sentido del veto y el veto no fue aceptado, eso quiere decir que justamente el Constituyente Permanente, no le dio veto al presidente; ésta es una manera de ver el problema, otra, que también yo la vería es, partiendo de esta interpretación sistemática, es que no se le da veto al presidente porque justamente el presidente cuenta con el veto, el Constituyente para qué se hace cargo de algo que puede estar así.

Lo extraordinariamente difícil aquí de estas reflexiones, es hacerse cargo de las determinaciones de órganos colectivos como si tuvieran una posición psicológica individualizada; en un Congreso como el nuestro, participan los 628 legisladores federales más los de las legislaturas de los Estados; cuál es el sentido y cómo se determina esto, a mí me resulta muy complicado darle un sentido de voluntad a este órgano y pensar, yo creo que justamente el problema es al revés; es cierto que hay determinaciones, es cierto que estas determinaciones en muchas ocasiones ilustran, es cierto que estas determinaciones nos pueden dar un sentido interpretativo, pero de ahí a determinar que porque no se aceptó una cosa, quiere decir que es a la inversa, me parece sumamente complicado como también y debo reconocerlo, me parece igualmente arbitrario decir, que porque no se puso o porque no se aceptó, quiere decir que implícitamente estaba creo que aquí es una situación, donde si queremos remitir la solución a este Órgano Colegiado dando una voluntad es difícil, creo que la interpretación correcta otra vez vuelve a ser la sistemática; sin embargo, el problema que más me preocupa son estas afirmaciones que han hecho, un poco diciendo: Bueno, si se acepta la posición del veto el país se queda sin presupuesto, y a partir de que se quede sin presupuesto vienen gravísimas consecuencias, se va a destruir la administración pública, el Estado, dada la importancia del

PEF para el funcionamiento nacional, esto va a ser de una gravedad extraordinaria. Yo con toda franqueza no lo veo así.

El artículo 66 de la Constitución dice que, de los dos periodos que tiene la Legislatura hay uno que inicia el 1º de septiembre y otro termina el 15 de diciembre; el presidente de la República tiene que presentar su iniciativa el 8 de septiembre; se tiene que discutir primero la Ley de Ingresos; luego se tiene que aprobar el Presupuesto de Egresos; y el presupuesto tiene que estar aprobado el 15 de noviembre de ese mismo año –ahí hay un plazo fatal para la Cámara–; se le envía al presidente de la República, y dice el artículo 72, que tiene un periodo de 10 días útiles –dice la Constitución en sus términos– para hacer observaciones.

Esto más o menos terminaría el 30 de noviembre, con lo cual tendría que estar devolviéndola a la Cámara el 1º de diciembre; el periodo culmina el 15 de diciembre, pero tampoco existe ningún inconveniente en hacer uso, como frecuentemente se hace de lo dispuesto en el artículo 67, para abrir un periodo extraordinario, de forma que de el momento en que regresa a la Cámara, en un periodo ordinario hay 15 días y en una posibilidad adicional hay 30 o 31 días para que se pronuncie esto.

¿Qué es lo que yo en lo personal trataba de señalar ayer? Que el efecto es el siguiente: Se presenta la Iniciativa de Presupuesto de Egresos por el presidente de la República; la Cámara de Diputados, después de aprobar la Ley de Ingresos, y hasta el 15 de noviembre, puede hacer las modificaciones; lo regresa al presidente de la República para que emita su veto; el presidente de la República lo regresa a la Cámara, y la Cámara tiene 15 días en un periodo ordinario, o 30 días si sumamos el extraordinario, para superar por dos terceras partes el veto.

¿Cuál es la respuesta aquí? Si la Cámara de Diputados logra superar las determinaciones del presidente de la República, pues entonces las observaciones del presidente de la República no

pueden ser atendidas, y consecuentemente el presidente está obligado a publicar; si la Cámara de Diputados logra vencer esas determinaciones, entonces el presupuesto que nos regiría para el ejercicio fiscal siguiente sería aquél que hubiere aprobado la Cámara de Diputados.

Yo encuentro, en la posición que yo traté de exponer el día de ayer, un mecanismo en el cual la discusión de los términos y la forma de armarse el presupuesto la regresamos íntegramente a la Cámara de Diputados, ¿por qué? Por varias razones, primero, porque creo que sí hay un conjunto de disposiciones que pueden ser interpretadas sistemáticamente para que gocemos de Presupuesto de Egresos cada año, justamente por la importancia que se ha definido. Primer problema.

En segundo lugar, porque yo decía ayer, y me parece sumamente difícil, que esta Suprema Corte se sustituya en el Órgano Representativo y nosotros empecemos a destinar cuáles son las formas de dirección de los presupuestos. Tuvimos esta discusión al hablar la semana pasada de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal, esa era la razón por la que yo me oponía a que los ciudadanos directamente determinaran el destino de las partidas, es por la razón que hoy me opongo a que la Suprema Corte de Justicia –en el mismo sentido y para ser congruente con ese voto– determine cuál es el sentido o la dirección de las propias partidas presupuestales.

Creo que lo que existe es la necesidad de que esta Suprema Corte de Justicia dé los mecanismos, o genere la estructura por vía de resolución, no tenemos otra vía para hacerlo y que bueno que sea acotada esta, para que los órganos políticos encuentren unas circunstancias de juego político entre ellos, y en este juego político establezcan cuál es el Presupuesto de Egresos que nos debe regir.

Si se logra una mayoría de dos terceras partes en la Cámara, que supera el veto del presidente de la República, habrá un

presupuesto, si no se logra esa votación habrá otro presupuesto; pero esto es regresar al Órgano Político, para que el Órgano Político determine las condiciones.

Yo con toda franqueza, habiendo hecho el desglose de términos, no veo donde se da el riesgo de que nos quedemos sin presupuesto, porque la Cámara goza de un mes, de un mes solamente, para lograr o no lograr, dependiendo de las condiciones políticas del momento, esas dos terceras partes, e insisto, para mí son dos terceras partes de los miembros presentes, en términos del artículo 63, no dos terceras partes del total de los miembros, de forma que tampoco es una mayoría extraordinaria y creo que esto permite una cuestión que me parece fundamental, que es dar las condiciones para que los órganos políticos dialoguen democráticamente entre sí, se puedan poner de acuerdo y nos den un presupuesto.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos y posteriormente señor ministro Silva Meza.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Como veo yo el problema en este asunto.

El problema se presenta de la siguiente manera: el 8 de septiembre el presidente de la República, el Ejecutivo Federal, manda el Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados; el 18 de noviembre del mismo año, la Cámara de Diputados lo aprueba con algunas modificaciones; el 22 de noviembre comunica al presidente de la República esta aprobación con sus modificaciones, mediante un oficio; el 30 de noviembre el presidente de la República devuelve a la Cámara de Diputados este presupuesto con algunas observaciones; el 14 de diciembre del 2004, la Cámara de Diputados por una mayoría de 332 votos, acuerda desechar las observaciones del presidente de la República; el 15 de diciembre del 2004, la Cámara de Diputados, por medio de oficio, comunica al

presidente de la República esta determinación de desechar sus observaciones; el 20 de diciembre de ese mismo año, el presidente de la República decide publicar el Presupuesto de Egresos; y, el 21 de diciembre, la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, promueve la controversia constitucional que ahora nos ocupa, en la que señala, fundamentalmente dos actos reclamados: uno de ellos, es el oficio de 14 de diciembre del 2004, en el que se están desechando las observaciones formuladas por el presidente de la República y el siguiente es la aprobación del Presupuesto de Egresos de 2005.

El ministro ponente, Don Guillermo Ortiz Mayagoitia, una vez que tiene en estado de resolución este asunto, somete a la consideración de este Pleno dos proyectos. Uno de ellos que llamaremos el proyecto principal y el otro que llamaremos el proyecto alternativo. En el proyecto alternativo, lo que está sometiendo a la consideración del Pleno, es que en un momento dado estableciendo la naturaleza jurídica de lo que es el Presupuesto de Egresos, llega a la conclusión de que se trata de un decreto, no de una ley de carácter general, y que al tratarse de un decreto, entonces el presidente de la República carece de facultades para vetarlo, pues no se trata de una ley de carácter general.

Yo debo decir que esto en un momento dado fue motivo de ocupación del señor ministro Góngora en el dictamen que nos hizo favor de leer el día de ayer, y se llegaba a la conclusión de que no se trata de un decreto, sino de una ley. Yo no cifro mi vida en esto, pero si digo que de alguna manera, sigo con la idea de que se trata de un decreto y no de una ley, llámese ley general como la llamó el ministro Cossío el día de ayer, llámese ley singular como la llamó el ministro Góngora el día de ayer, o llámese decreto, como yo lo sigo pensando, de todas maneras éste no es el motivo fundamental para determinar si en un momento dado el presidente de la República tiene o no facultades para emitir el veto correspondiente. Entonces, por esta razón, yo en un momento dado no estaría de acuerdo con el proyecto alternativo, porque creo que no es precisamente la

determinación de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, el que nos va a dar la solución para determinar si tiene o no el presidente de la República, facultades para vetar.

De tal manera, que entonces me hago cargo del otro proyecto, del proyecto principal. El proyecto principal que se desarrolla en un primer tema, sobre si existen o no facultades por parte del presidente de la República, es la primera interrogante que se plantea; si existen o no facultades de este funcionario para, en un momento dado, formular observaciones, como lo decía el ministro Silva Meza el día de ayer, para no decirlo tan fuerte, y no vetar, el presupuesto correspondiente. Para llegar a la conclusión el proyecto de que el presidente de la República sí tiene facultades para vetar, realiza una interpretación de la Constitución, desde diferentes puntos de vista, que en lo personal me parecen muy bien desarrollados. El primero de ellos es el punto de vista literal, que como bien lo dice el proyecto, simplemente la interpretación literal nos deja llenos de dudas, porque la Constitución de ninguna manera establece de manera expresa la determinación de que el presidente tiene esta facultad; sin embargo, el inciso j) del propio artículo 72, de alguna manera establece limitantes en algunos aspectos específicos en los que el presidente de la República carece de esta facultad. Sin embargo, también el proyecto nos dice que en estos aspectos específicos en los que el inciso j) del artículo 72 de la Constitución, determina que no puede el presidente de la República ejercer el veto en determinadas materias, no se encuentra comprendido precisamente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De esta manera la interpretación literal, no nos deja realmente la oportunidad de determinar tajantemente si de aquí desprendemos o no la facultad del presidente de la República.

Sin embargo, el proyecto continúa haciendo una interpretación de carácter histórico y nos dice de manera pues muy acertada y muy sucinta cómo se va desarrollando desde el punto de vista histórico esta facultad del presidente de la República y nos dice que de

alguna manera en otras épocas podría entenderse que el presidente sí gozaba de esta facultad.

Por otro lado también se hace una interpretación de carácter sistemático, que es la que en un momento dado –entiendo- el ministro Cossío, el ministro Silva Meza, el ministro Valls, comparten de manera total con el proyecto, aduciendo que del análisis conjunto, armónico, que se realiza tanto del artículo 72 como del artículo 74 constitucional, se advierte que precisamente el presidente de la República puede llegar a tener esta facultad de realizar observaciones al Presupuesto de Egresos, porque si bien es cierto que no se precisa de manera específica, lo cierto es que tampoco existe una prohibición expresa y que en un momento dado en estos artículos está señalando el procedimiento de carácter legislativo que debe llevarse a cabo en todos los actos que como Poder Legislativo lleva a cabo tanto el Congreso de la Unión como cada una de las Cámaras cuando esa atribución se da de manera singular.

Esta interpretación sistemática debo de decir que en un principio a mí me atrajo mucho y en principio –y lo recalco- en principio, la comparto; sin embargo, me surge una duda que quiero compartir con ustedes en un momento más adelante.

También el aspecto teleológico que en un momento dado llega a explicar el proyecto correspondiente y que también es avalado por los señores ministros que he mencionado, pues yo creo que es prácticamente lo deseable para un sistema constitucional democrático como el nuestro, en el que se le dé tanta intervención a la Cámara de Diputados para poder formular algunos cambios u observaciones respecto del Presupuesto que es presentado por el presidente de la República, y a su vez, una vez que éste es remitido al presidente de la República para que éste determine si está o no en posibilidades de publicarlo, pueda también realizar algunas observaciones a las diversas ya formuladas en su momento por la Cámara de Diputados. Yo creo que esto es lo deseable por las

mismas razones que el proyecto está determinando, en el sentido de que la rectoría económica del Estado pues depende precisamente de las autoridades administrativas del Estado, que dependen del Poder Ejecutivo y que de alguna manera las crisis de carácter social económico que se pueden presentar, son ellas las que se encuentran en aptitud y en capacidad de soslayar a través precisamente del ejercicio de estas facultades.

Pero esto considero que sería lo deseable, que efectivamente la Constitución estableciera este tipo de facultades de manera tajante, de manera expresa, tanto dándole la intervención a la propia Cámara de Diputados para realizar los cambios que considerara necesario, como al presidente de la República para la formulación del veto correspondiente. Sin embargo, si esto fuera así pues no estaríamos metidos en este problema y no habría necesidad alguna de estar discutiendo estas situaciones; sin embargo, nosotros vemos que los artículos constitucionales pues no son tan claros como nosotros hubiéramos deseado.

Y aquí me surge una duda y es la que yo quiero plantear con ustedes que de alguna manera en el momento en que el ministro Gudiño comenta su dictamen, de alguna forma comparto su sentir, por qué razón, se dice que en un procedimiento legislativo ordinario, es decir cuando estamos en presencia de la emisión de una ley, de una ley común y corriente, qué es lo que sucede, bueno, aquí tenemos un procedimiento de carácter bicameral, es decir la intervención de las dos Cámaras, que no sucede en el caso de la aprobación del Presupuesto de Egresos, pero la idea fundamental y que de alguna manera la interpretación sistemática del proyecto recoge, es precisamente este procedimiento aplicable en lo conducente al procedimiento unicameral; entonces qué pasa cuando una ley común y corriente se va a aprobar o está sometida a un procedimiento de expedición legislativa, esta ley una vez que es discutida y aprobada por las Cámaras, es remitida al Ejecutivo Federal, si el Ejecutivo Federal, no tiene observación alguna, lo que va a hacer es publicarla, por qué, porque no tiene observación

alguna. También nos dice el artículo 72 que si llega el Ejecutivo Federal a tener alguna observación, pero pasan 10 días sin que la formulé, entonces se entenderá que no tuvo observaciones y por tanto habrá de publicarse la ley correspondiente, tendremos ley, pero si en un momento dado el Ejecutivo Federal, emite alguna observación que de alguna manera entrañe alguna modificación parcial o bien, que rechace totalmente la legislación que se está presentando, entonces estas observaciones, o este veto, o rechazo total de la norma es superado única y exclusivamente según lo determine el artículo 72 por la votación calificada de las dos terceras partes que también esto ha ofrecido un poquito de discusión, el proyecto nos dice que las dos terceras partes de los diputados que en un momento dado hayan sido electos; es decir, de la totalidad de los diputados, el ministro Cossío, me parece que algunos otros de los ministros que han intervenido han manifestado su inconformidad con esta determinación diciendo que esta mayoría calificada no debe entenderse por la totalidad de los señores legisladores, sino en todo caso por la totalidad de los miembros presentes en atención a que el artículo 63 de la Constitución determina cuál es el quórum para la realización de estas sesiones y al determinar que el quórum es la mitad más uno, pues entonces es de aquí de donde se desprende que la votación tiene que ser calificada así, pero de los votos presentes, situación con la cual yo coincido plenamente.

Sin embargo, mi problema no es tanto si la votación debiera ser, si la votación calificada debe ser por todos los diputados o por la mayoría presente, en realidad mi problema, mi prurito realmente deviene de que en un momento dado lo que la Constitución está determinando es que exista esta mayoría calificada y yo pregunto, ¿si no existe esta mayoría calificada tenemos presupuesto, o no lo tenemos?

Nuestro artículo 73 en el inciso c), lo que nos está diciendo es, si hay observaciones y estamos conformes con ellas, tenemos que tener votación de las dos terceras partes, si en un momento dado, no vamos a hacer caso a las observaciones como Cámara de Diputados porque no estamos de acuerdo con ellas, también

necesitamos una votación calificada de las dos terceras partes; el ministro Cossío decía hace rato, que no es problemático que en un momento dado no se diera la votación de las dos terceras partes porque podría asumirse la posibilidad de un período extraordinario, pero ahí estaríamos faltando a lo que dice la Constitución en su artículo 72, inciso d), porque lo que este artículo está diciendo que si no se da la votación calificada de las dos terceras partes, esa iniciativa de ley se guarda para el año siguiente y yo estoy pensando que si se trata de una ley común y corriente, no hay ningún problema que quede pendiente para posterior año; sin embargo, si se trata del Presupuesto de Egresos de la Federación, no podemos guardarlo en el cajón para el año siguiente, tenemos que tener Presupuesto de Egresos para el año vigente, entonces el hecho de que se diga de que en un momento dado esa votación calificada es susceptible de superarse en un período posterior, yo si lo pondría un poco en tela de duda. ¿Por qué razón? Porque ahí estaríamos en contra de texto expreso de la Constitución; al menos no se marca de una manera específica que debiéramos necesariamente irnos a un periodo extraordinario y que dentro de ese periodo extraordinario tenga que salir la votación calificada. Pero yo pregunto, esto es cuando se obtiene la votación calificada, pero mi duda es ¿y si no se da esa votación calificación, tenemos presupuesto o no tenemos presupuesto? Entonces, mi problema no es tan tanto que se dé la votación calificada y que ésta se dé con los votos de los diputados presentes o con los votos de los diputados en su totalidad electos, mi prurito, mi problema es que realmente qué sucede, y esto no lo establece la Constitución, al menos no en manera tajante, qué sucede si no tenemos esa votación calificada. ¿Nos vamos a ir a una mayoría simple? ¿Nos vamos a quedar sin presupuesto? ¿Nos vamos a ir, sin que la Constitución lo establezca, a un periodo extraordinario diferente? Ésa, tácticamente, la duda que a mí me surge en este momento; por lo demás, la interpretación sistemática que el proyecto hace me parece muy coherente y muy entrada en razón. Sin embargo, aun cuando coincido con esa parte en la que el proyecto encuentra las facultades de veto, no encuentro hasta ahorita la respuesta satisfactoria que me diga cómo superamos esta

situación que en un momento dado nos impediría el tener una votación calificada y cómo, en un momento dado, el no tener esta votación calificada implicaría no tener una ley en el sentido estricto, si es que estamos hablando de una ley común y corriente, o bien no tendríamos un Presupuesto de Egresos para el año que en un momento dado estamos tratando.

Eso es lo que en realidad a mí me salta y me hace dudar de la posibilidad de que en un momento dado la Constitución esté estableciendo en realidad un sistema en el que le otorgue al residente de la República la posibilidad de ejercer el veto. No estaremos en presencia de un sistema que hasta este momento, quizá no el deseable por las razones que ya habíamos mencionado, quizás lo más deseable que haya participación plural tanto de la Cámara de Diputados como del propio presidente de la República, para poder hacer las observaciones que sean necesarias ¿para qué? Para emitir un presupuesto que vaya acorde con nuestra realidad. Por supuesto que eso es lo deseable, pero en este momento nuestra Constitución nos está estableciendo esa posibilidad, ese sistema, de manera específica, de manera ¿cómo diríamos? sin lugar a dudas. Yo creo que no y en un momento dado el problema de que no se diera esa mayoría calificada ¿cómo se suple esa laguna? ¿Nos vamos a una mayoría simple? ¿Nos vamos a un periodo extraordinario que la Constitución no establece? ¿No será que en realidad lo que nos está diciendo la Constitución es que no existe, en este momento, facultades para que el presidente de la República pudiera llegar a ejercer esta facultad?

Señor presidente, ésa es la duda que quiero plantear al Pleno.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien.

El señor ministro Juan Silva Meza tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

Yo quería hacer referencia a este tema de los métodos de interpretación que ha aflorado en las últimas intervenciones, en las tres últimas intervenciones de los señores ministros, en relación con el método de interpretación, o los métodos de interpretación que aborda el proyecto.

Yo aquí sí quisiera reiterar mi posición particular en relación con este asunto en tanto que yo creo que aquí estamos en presencia de un juego entre principios constitucionales fundamentales y métodos de interpretación, y estamos viendo cómo cada uno de los señores ministros adopta o se adhiere a un método específico de interpretación o se sugieren otros. No seré yo la excepción. Yo en principio sí quiero hacer hincapié precisamente en los principios constitucionales. En este tema el principio de división de Poderes da origen inclusive al método, desde mi punto de vista, más propicio para la interpretación. Sabemos que la interpretación -lo recordábamos ayer- es lo que dinamiza las normas siempre estáticas. En este caso estamos frente a normas de la Parte Orgánica de la Constitución que determinan no solamente las atribuciones de algunos Poderes o de los miembros de alguno de los Poderes, sino que también establecen una regulación entre ellos mismos. Esto es, si nosotros vamos a atender a atribuciones de carácter constitucional en relación con un tema específico, donde participan dos, mínimo dos Poderes, entonces tenemos que hacer una interpretación de otro orden, sujetándonos precisamente al principio de división de Poderes, no desprecio de ninguna manera la importancia y el uso que nosotros hemos venido dando a los métodos de interpretación, inclusive gramatical, histórico, genético, teleológico, sistemático. Nosotros hemos abonado la presencia del método sistemático en la confección de este proyecto; sin embargo, yo le agregaría otro método de interpretación que se viene usando en los modernos tribunales constitucionales, sobre todo en estos temas de "atribuciones de los Poderes", se atiende en la interpretación a la viabilidad democrática; esto es, no sería solamente una interpretación de carácter sistemático, sino hay una interpretación que atendiera a la viabilidad democrática del

contenido de las atribuciones que se están interpretando, y en este caso estamos interpretando las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria; las atribuciones de la Cámara de Diputados en ésta que es una facultad exclusiva de aprobación, y todo esto tiene que hacerse, desde luego de manera sistemática; sistemática en relación con qué, desde mi punto de vista con el artículo 25, rectoría económica del Estado; 26, planeación democrática; 39, soberanía nacional; 41, el ejercicio de la soberanía nacional a través de los Poderes de la Unión; 72, procedimiento legislativo; 74, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Toda esta interpretación sistemática, pero orientada a la viabilidad democrática del contenido de las atribuciones que se están interpretando, de esta suerte es la que, a mí en lo particular me han llevado así a aceptar que existe esta posibilidad de hacer observaciones en el ejercicio de colaboración de la confección del Presupuesto; y de que las modificaciones que pueda emitir la Cámara de Diputados, tienen limitantes; limitantes que aquí yo insistiría en una cuestión que ayer mencionaba en relación a la legalidad, por la mención que acaba de hacer la señora ministra respecto de privilegiar el principio de legalidad, no, es un principio constitucional, y de él derivadas las leyes; desde luego leyes que determinan la actuación de la Cámara de Diputados, en tanto que son, inclusive tienen su origen en el propio Congreso de la Unión; el Congreso de la Unión en la Ley de Planeación, en la Ley de Ingresos, en todas las cuestiones relacionadas con la economía del Estado Mexicano, son a través de determinaciones normativas de ese carácter, sí pero derivadas de la Constitución. De esta suerte, yo aquí solamente lo manejaría como una eventual aportación, sí, la interpretación sistemática, pero a partir de la viabilidad democrática de las normas que se están interpretando. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente. Sólo para hacer dos precisiones respecto a mi posición externada en la sesión de ayer. Como lo dije, no se trata, desde mi punto de vista, no se trata de resolver lo concerniente al presupuesto de este año solamente, no, se trata, desde mi punto de vista, de fijar el marco constitucional que rige la actuación de los Poderes Políticos, en materia presupuestal, y sentar las bases de interpretación constitucional por este Tribunal, que tiendan a evitar, que busquen evitar que año con año se repita esta incertidumbre jurídica, que sin duda afecta a nuestro país, no sería posible que año con año estuviéramos enfrentando situaciones diferentes, y esta oportunidad de sentar las bases constitucionales de interpretación sobre el particular, no la aprovecháramos, no la dejáramos pasar, ante lo que es evidente que falta regulación, tal vez claridad al texto constitucional. Asimismo quiero agradecerle a la señora ministra Sánchez Cordero el calificativo que le mereció el contenido de mi anterior exposición, aun cuando no esté de acuerdo con ella. Afirmé ayer que el Constituyente estableció la colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, para la elaboración del presupuesto y que, además, entre los Poderes debe existir interfuncionalidad, complementación y reciprocidad en el respeto de sus respectivas competencias constitucionales; a eso me referí, concretamente, cuando hablé de la interfuncionalidad.

Finalmente, también quiero precisar que las observaciones del Ejecutivo, el llamado “veto” le permiten participar en la fase final de este procedimiento, de este proceso legislativo singular, pero legislativo, para solicitar a la Cámara de Diputados, mediante estas observaciones, que se medite más, que se reflexione sobre determinados aspectos que el Ejecutivo tiene la información que el Legislativo no tiene, respecto de la atención de las necesidades públicas; sin embargo, la aprobación final del presupuesto, no me cabe duda, corresponde a la Cámara de Diputados. Y en esto, respetuosamente, disiento del proyecto, como lo explicitaré más adelante, en el momento oportuno. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Díaz Romero, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO.- Gracias, señor presidente. Yo quisiera manifestar, cuando menos en principio, cuál es el razonamiento que me formulo hasta este momento. Cada vez que alguno de los señores ministros toma una determinación o formula su opinión al respecto, como que me viene convenciendo; pero luego otro señor ministro o ministra toma también la palabra y digo: a lo mejor tiene razón. Quiero manifestar en estas dudas que tengo cómo veo yo la situación.

Si vemos el artículo 74, dice: “Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados –fracción IV- aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen y discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.” Esto es el Ejecutivo Federal el que inicialmente tiene que presentar una iniciativa de Presupuesto de Egresos. Y ¿por qué lo tiene que presentar, precisamente el presidente de la República? Porque él está al tanto, tanto de la ejecución como del ejercicio de la vigilancia del presupuesto del año que está terminando. Respecto de todos los programas, obras y proyectos que, en su momento, tuvieron efecto; de tal manera que él, mejor que nadie, sabe cómo se van formulando, cómo va avanzando ese programa, esos pasos y esa ejecución del presupuesto del año correspondiente. De modo que, tiene uno que llegar a la conclusión de que cuando presenta la iniciativa del presupuesto, tiene toda la historia y todo el contenido de los programas que se están llevando a cabo y que, de alguna manera, tienen su cesación o su continuación en el año por venir.

Por otra parte, vemos que el Poder Ejecutivo es el que ejercita y el que establece el Presupuesto de Egresos en la mayor parte; el Poder Legislativo y el Poder Judicial, cada uno en su ámbito de ejercicio de competencia, realmente ejerce el presupuesto de una manera muy limitada, es proporcionalmente a lo que ejerce el Poder

Ejecutivo, bastante limitado; tal vez no me equivoque yo en decir que es más del 80% del presupuesto el que le toca ejercer al Ejecutivo Federal.

De este modo, pues, es explicable perfectamente que al Poder Ejecutivo le toque proponer la iniciativa del presupuesto del año que entra; y, no solamente eso, sino que la propia Constitución le da facultades a través de diferentes artículos, de los cuales ya citó algunos el señor ministro Don Juan Silva Meza; como por ejemplo: el 25; como por ejemplo: el artículo 26, de la Constitución, que establece: “el Estado organizará un sistema de planeación democrática, del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultura de la nación”.

Y en otra parte dice: “asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal, coordine mediante convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas e induzca y concierte con los particulares, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”.

Ya no digamos también de los artículos 90 de la Constitución y 93, a través de los cuales el Poder Ejecutivo, se ramifica en casi todos los ámbitos de la administración pública y, está ejerciendo ese presupuesto.

De este modo, uno se explica pues, porque el presidente de la República, tiene que presentar la iniciativa del presupuesto. Porque sabe todos los programas que se están desarrollando y porque establece los puntos de referencia para el año próximo, para el ejercicio subsiguiente.

Bueno, pero si aquí agregamos la concepción que tengamos de la división de Poderes; y si partimos de la base de que esta división de

Poderes no es una eterna lucha, sino es una cooperación entre los diferentes Poderes, no se trata de que alguien predomine sobre otro, sino para bien democrático de lo que se espera de los Poderes correspondientes, tengan una suerte de cooperación entre ellos. Si partimos de esto, pues, uno puede llegar a la conclusión de que, debe haber por parte del Ejecutivo una posibilidad de que haga observaciones a la Cámara de Diputados, a efecto de que recapacite sobre aquellas partidas, sobre aquellas partes que fueron modificadas conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución, modificada en el año de dos mil cuatro, ¿por qué?, pues, por esto que acabo de decir, es el Ejecutivo el que tiene a su cargo la responsabilidad de manejar el grueso del Presupuesto de Egresos; y esto implica que cuando menos le den oportunidad al Ejecutivo de hacer esas observaciones; y, aunque digamos facultad de hacer observaciones, pues, es obvio que nos estamos refiriendo al derecho de “veto”, a la facultad de “veto”, porque es lo mismo, lo podemos decir más fuerte o más despacito; pero lo cierto es que, ahí está una facultad, como que es congruente, como que es razonable dentro de un sistema de división de Poderes, que no implica la lucha de Poderes contra Poderes, sino la cooperación de todos.

Y, esto me llevó en un principio, debo manifestarlo, a la idea de que, efectivamente debe haber, es deseable que dentro del sistema constitucional democrático que existe en nuestro país, debía existir esa posibilidad.

Pero me surgen muchas dudas, se los confieso, en relación con las intervenciones que han tenido varios ministros de la Suprema Corte, principalmente el señor ministro Góngora y el señor ministro Don José de Jesús Gudiño Pelayo, uno ve por un lado que es deseable que haya esto, que es de acuerdo con la conformidad, que vayan de la mano los Poderes, que puedan servir de pesos y contrapesos, pero en el buen sentido de la palabra, no en el sentido de predominio de lucha de uno sobre otro, pero uno ve las reformas constitucionales de 2004, uno llega a ver cómo es de acuerdo con lo

establecido directamente en la Constitución, como que no hay una conformidad entre lo que se establece en la Constitución y en lo que debería ser deseable para bien, no solamente de un Poder, sino para bien del Sistema Presupuestal de la República Mexicana y ahí es donde yo, pues, quiero participarles con toda lealtad que tengo serias dudas, estableciendo, llegando en principio a la conclusión que debería haber un sistema de observaciones del presidente para la Cámara de Diputados, pero, al menos no puedo, no he llegado, tal vez más adelante, con la continuación o el desarrollo de la deliberación que tenemos en este momento, yo llegue a superar esas dudas que me dan el establecimiento de una conclusión distinta que me lleva a la interpretación sistemática, tanto de lo establecido en las reformas como en todas los demás aspectos a que se refirieron antes los señores ministros. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor ministro. Ministra Sánchez Cordero tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Aquí sobre las rodillas, nada más con el único fin de dar respuesta a algunos planteamientos del señor ministro Cossío, en relación a mi afirmación.

Quisiera dejar sentadas únicamente las siguientes consideraciones: Como bien lo afirma, estoy de acuerdo, el método de interpretación literal para la teoría y la filosofía del derecho, es una forma de conocimiento y no un método de interpretación, ello contra hunde lo que dispone el propio artículo 14 constitucional, no contra la Doctrina, sino por otras razones que sobraría traer al caso, esta Suprema Corte ha considerado al literal como un método en muchas de sus resoluciones, esto seguramente quizá más derivado de la expresión literal, contenida en el propio artículo 14 que fundado en la teoría constitucional y en la interpretación jurídica.

Con lo dicho no debo dejar de reconocer que le asiste la razón cuando considera lo que acabo de reseñar. Sin embargo, y en afán

realmente de corregir de algún modo el equívoco surgido al plantear el sentido de mi voto, quisiera matizar mi propuesta, partiendo de una interpretación por principios que acaba de mencionar el señor ministro Silva Meza, en la resolución de este asunto, que yo por supuesto, atendiendo y agradeciendo su referencia al estado constitucional, cuando menciona que se trata de un método de interpretación decimonónico, pues bien, atendiendo a esa concepción, en el estado constitucional, se vuelve un imperativo para todos los Poderes llamados a aplicarla e interpretarla conforme aquélla, esto es, elegir entre sus posibles sentidos aquél que sea más conforme con las formas constitucionales.

Pues bien, yo considero que las razones que he expresado y haciendo uso del argumento a coherencia, que más bien que buscar una interpretación sistemática que reitero, desde mi concepción, puede ser más correcta y para subsanar esta laguna, lo mejor y lo acaba de decir el señor ministro Díaz Romero, puedo atender a nuestra concepción compartida del estado constitucional y buscar la interpretación que sea, en este momento, más conforme a los principios que la rigen. Muchas gracias señor ministro presidente.

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

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA.- Muchas gracias señor presidente.

Creo que todos los ministros estamos conscientes del grave problema que confrontamos al tratar de hacer la interpretación directa de nuestra Constitución, para decidir un conflicto de Poderes, ni más ni menos: el Ejecutivo y una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

El Ejecutivo ejerce derecho de veto respecto del presupuesto para el año dos mil cinco; la Cámara resuelve que no tiene esa potestad, tratándose del presupuesto y ahora nos piden a la Suprema Corte

que digamos cuál de los dos tiene la razón. No es cosa fácil porque si estuviera claro no se habría dado el conflicto de Poderes.

Qué podemos hacer los ministros de la Corte en nuestra labor interpretativa de la Constitución; desde luego, tratar de esclarecer los textos que ya están y aparecen en nuestra máxima Ley, pero la doctrina constitucional moderna reconoce más, tenemos la potestad de colmar lagunas constitucionales y se han dado casos en este sentido, particularmente en los Estados Unidos de América. Se critica mucho la llamada interpretación finalística que es aquella en el cual el intérprete tiene un fin predeterminado al cual quiere llegar a través de toda su construcción jurídica. Sin embargo, recordemos que el artículo 97 de la Constitución Federal, en la fórmula de toma de protesta a los ministros de la Suprema Corte nos compromete a mirar en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Creo que aquí hay una finalidad que nos marca la Constitución, es una brújula a la que yo advierto que todos nosotros estamos orientados, aunque, desde luego, con nuestras diversidades criteriosales, pensamos que la mejor manera de cumplir este mandato constitucional es una resolución o la otra, según se ha ido expresando a lo largo de esta discusión.

Yo elaboré el proyecto junto con mi equipo de colaboradores bajo esta óptica fundamental. La interpretación de la Constitución no es igual a la interpretación de la ley, porque la ley siempre tiene como referente máximo a la Constitución; la cual encasilla y compromete los resultados de la interpretación secundaria. La interpretación constitucional, por el contrario, es mucho más libre y obedece en gran parte a principios, como lo ha señalado el señor ministro Silva Meza.

Del proyecto no hablaré mayormente, de verdad no tengo interés personal en defender ni una ni otra postura, tan me suscitó duda el tema, que en este punto concreto, presenté un proyecto alternativo para la consideración de los señores ministros, pero sí, como cuestiones propias de opinión, me siento en el deber de hacer algunas

manifestaciones en torno a las muchas y ricas opiniones que en esta sesión se han vertido.

Encuentro como dos objeciones fundamentales al proyecto que propone que el presidente de la República sí tiene derecho de veto; una formal expresa, relativa a que el artículo 74 fracción IV contiene un procedimiento completo para la emisión del Presupuesto de Egresos de la Federación; se dice que esta norma constitucional, comprende de principio a fin la elaboración y aprobación del presupuesto, por lo que no se deben aplicar a éste otras disposiciones constitucionales, se nos plantea como una norma perfecta desconectada de la Constitución por su plenitud de contenido en la cual no cabe traer las disposiciones del artículo 72 que es el que establece el derecho de veto, la señora ministra Sánchez Cordero dice: “se está por analogía determinando el veto a favor del presidente”; esta es una de las objeciones, la otra atiende a la naturaleza misma del presupuesto, se dice que el presupuesto está en íntima vinculación con la Ley de Ingresos que tiene que ser conforme de toda conformidad con la ley, que si ingresan cien, el gasto público tiene que ser exactamente de cien y que por lo tanto no se podría en ningún caso, aprobar un presupuesto menor a los ingresos previstos, porque una parte de las contribuciones no se estaría destinando al gasto público con violación al artículo 31 fracción IV de la Constitución, de aquí salen una serie de consecuencias, como que el veto al presupuesto lo bloquea en su totalidad y no solamente en parte y que frente a la posibilidad de que no haya una votación suficiente para superar las observaciones del presidente de la República, nos quedaremos sin presupuesto, como lo han dicho varios de los señores ministros Don Genaro David Góngora, Don José de Jesús Gudiño, la ministra Luna Ramos, en lo que nos ha planteado como una duda.

En torno a estas cuestiones que son fundamentales a la decisión que deberemos tomar, yo detecto en torno al veto como institución constitucional no aplicada al caso específico del presupuesto sino al veto en general, los siguientes principios que no están escritos, pero

que juegan dentro de esta institución, conforme a su naturaleza y dije mal en que no están escritos algunos de ellos son expresos, la primera característica, es que procede tratándose de leyes, decretos y resoluciones el inciso j) del artículo 72 cuando prohíbe que se veten determinados decretos y resoluciones por interpretación contraria, nos lleva claramente a esta procedencia.

La segunda característica que yo advierto es que el veto solamente procede en aquellos procedimientos a cargo de los órganos legislativos en los que el Ejecutivo Federal tiene intervención, si el Ejecutivo Federal no tiene intervención en el procedimiento, mal haría en pretender vetar una determinación de cualquiera de las Cámaras, por eso me explico que algunas decisiones de las Cámaras no puedan ser objeto de veto como la que aprueba la cuenta pública, como la decisión del Senado de la República que designa un magistrado para el Tribunal Electoral, en donde el presidente no ha tenido ninguna intervención.

La tercera característica, que no está expresa en la Constitución, pero que en la práctica se da es que el veto puede ser total o parcial, cuando se emite una ley, un decreto o una resolución se puede estar en desacuerdo solamente con una parte de ese todo, o bien, con la totalidad de la norma. De aquí advierto yo también que el presidente puede publicar la parte de la ley, decreto o resolución no vetada, y cobrar esta su plenitud jurídica de eficacia, a pesar de que hay una parte no publicada, con tal de que sea funcional por sí misma, porque si lo vetado afecta a toda la estructura de la norma, no tiene caso su publicación. Tratándose de iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, pienso que el veto solamente opera respecto de las modificaciones o adiciones que hagan las Cámaras dentro del proceso legiferante, sería también contra lógica pensar que va a vetar aquello que él mismo propuso y le fue aprobada. Estos serían unos principios fundamentales que yo advierto, tratándose de la institución del veto. Voy ahora a hacer un ejercicio para ver como juegan estos principios tratándose del Presupuesto de Egresos de la Federación. Conforme al artículo 74, fracción IV de

la Constitución, el presupuesto de egresos, tiene como características fundamentales entre otras, el principio de anualidad, se aprueba solamente para un año de ejercicio; la exigencia de ser congruente con la Ley de Ingresos, por las razones que ya antes señalaba, la particularidad de que su aprobación se ha dejado solamente a una de las Cámaras del Poder Legislativo, la Cámara de Diputados, y además, el señalamiento de una fecha límite para su aprobación. Quiero decir también que la Ley de Ingresos, tiene la característica de anualidad, y aunque en la Constitución no se establece una fecha límite de aprobación, obviamente la hay, porque rige los ingresos de todo el año desde el primer día del ejercicio, y por lo tanto, la Ley de Ingresos al igual que el presupuesto debe quedar aprobada, antes de que inicie el ejercicio correspondiente. Quiero decir también que nadie pone en duda la facultad del presidente de la República para vetar la Ley de Ingresos, esto aparece con toda claridad en el artículo 72 de la Constitución Federal, y en consecuencia, todos aquellos efectos desastrosos que se nos han planteado para decir que no puede operar el veto tratándose del presupuesto, se darían cuando el presidente de la República vete la Ley de Ingresos, y el veto no sea superado, todo lo que aquí nos ha planteado, qué pasa, se da y por efecto reflejo muy directo, afecta en la misma medida al presupuesto, yo creo que una norma presupuestal importantísima es, no puede haber presupuesto sin Ley de Ingresos, sin embargo este año vivimos la paradoja de que fue aprobado primero el presupuesto y la Ley de Ingresos en fecha posterior, pero ambos instrumentos jurídicos juegan en una misma dirección y como elementos complementarios de una misma cosa. Creo que el problema total que confrontamos es la determinación, si puede haber la aprobación de un presupuesto que no sea puntualmente coincidente con los ingresos programados, y si estando aprobada una parte del presupuesto, y otra parte vetada, aquella que fue aprobada, puede publicarse y tener eficacia a lo largo del ejercicio fiscal, con reserva de lo que suceda en cuanto a las partidas objetadas. Este punto que es medular y como nos ha invitado el señor ministro Cossío Díaz, creo que tenemos la obligación de

construir el diseño que haga operativo el veto en este caso o pronunciarlo, porque no hay veto, porque no podríamos simplemente emitir una resolución en la que se diga que el presidente tiene veto, y a ver qué pasa, para el caso de que lo ejerza.

Este principio de congruencia puntual entre Ley de Ingresos y Presupuestos, se me ha explicado por personas entendidas, que es puramente formal, y que se da solamente en dos momentos del ejercicio, cuando se emite el impuesto que tiene que ser apegado a los ingresos estimados, y al cierre del ejercicio en los ingresos, perdón, los egresos, tienen que coincidir con los ingresos habidos a lo largo del año, aunque ambas cifras podrían ser diferentes al cierre del ejercicio, porque la Ley de Ingresos, es un estimado de probables ingresos, y el gasto autorizado se da sobre la base de este estimado.

Si estimamos que este principio es absoluto, y que no puede haber aprobación parcial del presupuesto, desde luego el veto no tendría cabida, porque el veto presidencial bloquea al presupuesto en su totalidad y en un caso extremo de que no se están de acuerdo con las observaciones, pero tampoco se tiene la votación calificada para superarlas, en ese caso extremo y bajo la estimación de que el presupuesto tiene que ser global y aprobado comunitariamente como un todo, realmente correríamos el riesgo de que no hubiera presupuesto, pero sobre la base de que hay previsión constitucional en el artículo 75, para el caso de que el presupuesto no sea aprobado en su oportunidad, y sobre la base también de que el propio presupuesto contiene y debe contener inexorablemente disposiciones que permitan la aplicación de ingresos excedentes o de sub-ejercicio, en mi óptica personal creo que no existe ningún problema para que, siguiendo las expresiones de Don José Ramón Cossío, pudiéramos decir: aunque no se superaron las observaciones del Ejecutivo, aquí hay un presupuesto aprobado por un noventa y ocho por ciento del gasto público, y queda pendiente un dos por ciento, las cantidades observadas en la iniciativa

presidencial, que podrían bien superarse en una sesión extraordinaria de la Cámara, o bien no superarse, y darles a estos ingresos el destino que marca el presupuesto.

En el proyecto, yo propongo que tratándose de aquellas partidas cuya anualidad se propone, y tampoco estaré en desacuerdo en que esa parte se cancele, pero digo, se puede acudir a la válvula de escape que establece el presupuesto, y que se les dé el trato de ingresos extraordinarios.

Se me explicó ya también que esto no es lo más conveniente, pero no es el tema a debate.

La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto, deja siempre dos válvulas para la aplicación de ingresos, bien por exceso, bien por su ejercicio.

Bajo esta óptica, bajo esta radiografía que brevemente les presento, mi convicción personal es que sí debemos reconocer la facultad de veto del presidente de la República, y que tengamos confianza en el buen desempeño de su oficio, tanto de los Legisladores, como del Ejecutivo.

Se dice con frecuencia, nos vamos a quedar sin presupuesto, lo cierto es que, en los últimos tiempos, todos los años ha habido presupuesto, quizá desfasado por razón de hora o de algún día en los casos que hemos visto de tiempos muy presionados para la Cámara de Diputados, la Reforma del 2004, reduce, más bien cambia la fecha límite de aprobación al del presupuesto y a partir de allí queda un plazo muy razonable para que la Cámara pueda atender las observaciones del presidente de la República, que repito solamente tendrán lugar respecto de las modificaciones que la Cámara introduzca de propia autoridad al proyecto de presupuesto y que todo lo demás, si queda aprobado, aprobado está y esto permite el ejercicio de lo ya aprobado. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño y luego señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Muy interesante, nada más tengo algunas observaciones, me ha causado mucha inquietud la primera parte de la intervención del ministro Ortiz Mayagoitia, porque afirma, como en efecto sucede en algunos otros países, que el presidente puede publicar aquella parte de la Ley o del Decreto que no vetó, éste no es nuestro sistema, nuestro sistema y se invoca, el fundamento del veto es el artículo 72 y en su artículo 72 en su inciso b) y c), no deja lugar a dudas, el veto es total, hace que el proyecto se devuelva a la Cámara, para que lo analice y lo supere por dos terceras partes de la votación, pero además en esa restricción, puede modificar otras partes que originalmente no había tocado, dice el inciso b): “se refutará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de 10 días útiles a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día en el que el Congreso esté reunido, el proyecto de Ley o Decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen, deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara Revisora, si por ésta fuere sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación, si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad dice el inciso d) por la Cámara de Revisión volverá al de su origen con las observaciones que aquélla hubiese hecho, si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración si lo aprobare por la misma mayoría pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A, pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones, por eso yo creo que aquí más que construir una interpretación, moderna, constitucional, más bien lo

que se estaría haciendo es una reforma constitucional y yo creo que a tanto no llegan las atribuciones de la Corte.

En segundo lugar, el segundo argumento del ministro Ortiz Mayagoitia dice, bueno la Ley de Ingresos también se veta, pero por alguna razón la Ley de Ingresos nunca ha tenido los problemas que ha tenido el presupuesto, ¿por qué? Por una razón muy sencilla, porque las fuentes de ingreso son más o menos lo mismo año con año, más bien se repite los mismos contenidos.

El problema es cuando se empieza a repartir el dinero, cuando se empiezan aprobar partidas; entonces, es cuando surgen los problemas. El ministro Ortiz Mayagoitia, nos dice, hay muchas, hay algunas válvulas de escape que da la Constitución cuando hay problemas, ¡bueno!, sí cuando hay problemas, pero lo ideal sería que no metiéramos al país en problemas, ¿no? para no tener que utilizar esas válvulas de escape. El artículo 75 lo que dice es que cuando no esté aprobado el presupuesto, dice: La Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponde a un empleo que esté establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración se tendrá por señalada la que hubiera tenido fijada por el presupuesto anterior con la ley que estableció el empleo; como ven, la válvula de escape es muy pequeña, y se refiere solamente a empleos previstos en la ley; por lo tanto, ¡bueno!, y el otro argumento es que, y yo me solidarizaría con el, de que hagamos un voto por la madurez tanto del Ejecutivo como de los diputados para superar los problemas, pero estamos en el terreno de la interpretación constitucional, yo siento que se están forzando los textos, constitucionales, para tratar de derivar ahí, a como dé lugar la facultad del presidente para hacer observaciones, yo creo que lo natural, lo que se desprende de los textos de la mecánica del sistema, es que no cabe que en el sistema actual de esta facultad; por lo tanto, yo me voy afirmando en mi punto de vista, creo que no hay solamente que ver cuál sería la interpretación ideal, sino prever cuáles son los problemas que podrían suscitarse,

y yo, sinceramente no veo cómo podría superarse lo del veto, no veo cómo podría superarse lo de la votación calificada que cada día es más difícil obtener una simple mayoría, mucho más una votación calificada, esta es la razón por la que no se han dado ciertas reformas constitucionales, y vamos a llevar ésta votación de las reformas constitucionales cada año al presupuesto, se me hace que es muy riesgosa, pero en fin, la mayoría manda.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En el mismo sentido que don José de Jesús Gudiño Pelayo. Aquí afuera, debajo del mural principal, hay una antigua frase que a nuestros antecesores les gustó poner, que se dice, es de Cicerón: “Esclavos somos de la Ley Suprema, para poder ser Libres”, posiblemente Cicerón se refería a la Constitución, si es que a caso había. Pero nuevas interpretaciones amplían esto, nos dice don Guillermo Ortiz Mayagoitia, en Estados Unidos hay la interpretación finalística, y la Corte puede hacer, y puede decir lo que ella quiere que diga la Constitución, pero este no es exactamente nuestro sistema, si le damos el veto al presidente, tratándose del Presupuesto de Egresos, lo haremos, no porque así lo disponga la Constitución, nos hemos encontrado frente a muchas objeciones, como lo hemos visto, sino simple y sencillamente por jurisprudencia de la Suprema Corte, porque es conveniente, porque así funcionan mejor las cosas, etcétera, en contra, tenemos un tema que es el siguiente: Las facultades de la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos, vamos, es pregunta, ¿a resolver lo del veto del presidente, para el Presupuesto de Egresos, antes de que interpretemos el 74, fracción IV, que acaba de entrar en vigor, en que se dice que la Cámara de Diputados puede modificar el presupuesto?, esto es evidente molestó al titular del Ejecutivo Federal, y estando esto tan relacionado, ¿podríamos tratar el veto, contra las modificaciones que puede ordenar la Cámara de

Diputados? ¿Hasta qué tanto puede interpretarse eso de las modificaciones?

Ahora, ya lo dijo Don José de Jesús en forma insuperable, no hay reconducción del presupuesto, más que en ciertos casos muy específicos que dice el artículo 75. Y ahora se nos pide que tengamos confianza: en la Cámara, en el presidente, en los partidos, y todos sabemos anécdotas que son del dominio público, de cómo se ha llegado al final de la aprobación del presupuesto en una situación angustiosa, en donde un partido, ha presionado al otro, diciéndole: O me apruebas esto, o no apruebo el presupuesto.

¡Caramba! Y así se han aprobado cosas, que después me lo ha dicho algún diputado amigo mío. Se ha arrepentido profundamente. No podemos estar en esa situación, tenemos que estar no en darle confianza a que nunca vaya a pasar los problemas de que nos quedemos sin presupuesto, o que haya a última hora arreglos, de los que después se arrepientan profundamente algunos diputados. Por eso yo sigo estando en contra del veto del presidente de la República, tratándose del Presupuesto de Egresos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí, ¡Gracias señor presidente! Y como se van haciendo más específicos los comentarios, me voy a referir a ellos.

Tiene razón el señor ministro Gudiño Pelayo, cuando dice que el veto es total en nuestro sistema, sí, hasta el inciso d); pero en el inciso e), se dice si un proyecto de ley o decreto fuere desechado en parte o modificado, adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen, versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse de manera alguna los artículos aprobados, de forma que nuestro sistema sí acepta veto total y veto parcial.

Luego a mí me parece curioso decir que hay que distenciar entre repartir y recaudar a mí, me parece mucho más grave la situación de recaudar que repartir, para efectos de la Ley de Ingresos, creo que se nos olvida cuáles son los orígenes del sistema constitucional que tiene este país y forma parte del constitucionalismo moderno, el tema central es justamente de dónde se recauda, yo creo que no es una cuestión de decir simplemente, vamos a actualizar caso por caso los rubros, es de dónde se extraen, en qué montos y bajo qué condiciones los elementos tributarios y esto sí me parece que es la garantía.

En tercer lugar, yo no veo dónde está el peligro, yo traté de hacer un desglose de fechas puntual, de cómo se dan los tiempos y francamente no acabo de ver, dónde está condición donde nos vamos a quedar sin presupuesto.

Luego la idea de que la Suprema Corte, construya la Constitución, es la frase de un libro de Fiux que está traducido en el Fondo de Cultura; pero salvo Fiux, yo creo que nadie sostiene esto, ni en Estados Unidos, ni en ningún lugar del mundo, las Supremas Cortes, son Órganos serios, son Órganos que están contruidos institucionalmente y a mí me parece que es el caso también de esta Suprema Corte, yo creo que hemos estado debatiendo dos días, hemos escuchado dictámenes muy interesantes, y se han dado argumentos por la relación del artículo 74, con el artículo 72, en fin, yo creo que aquí nadie ha planteado ocurrencias; entonces me parece muy complicado decir, mi posición está sustentada sólidamente en unos argumentos impresionantes, y los demás ¡bueno!, pues han venido aquí a contarnos este argumento. Yo creo que es muy peligroso y creo que no es la condición de esta Suprema Corte y también me parece que lo que decía Don Guillermo es muy serio, cuando dice Don Guillermo hagamos un voto de confianza en los representantes populares, creo que es un asunto importante de distinción competencial al interior del principio de división de Poderes, a esta Suprema Corte, le corresponde

resolver como dice la Constitución casos y controversias, y no necesariamente al resolver casos y controversias se puede entrometer en lo que son las determinaciones o las distinciones de los órganos políticos, yo veo muy interesante la apelación que hace Don Guillermo en el sentido de que sean los órganos políticos quienes se hagan responsables de las decisiones políticas, a eso me parece que es a lo que él se refiere, cuando dice voto de confianza, no se está refiriendo a que esta Suprema Corte claudique de las decisiones o las deje en manos extrañas, me parece que simplemente dice, si en un sistema constitucional de división de Poderes, a unos órganos les corresponde hacer unas cosas y a otros órganos otra, no nos sustituyamos nosotros en aquello que hacen otros órganos, este me parece que es un sistema fundamental en la vía democrática del país, a mí me daría más miedo una Suprema Corte que estuviera interpretando la Constitución si ningunos límites, si ninguna auto restricción y que se estuviera sustituyendo en el resto de los Poderes, eso creo que es lo que se llama y con buenos argumentos, un gobierno de los jueces, yo no veo porque tengamos que tener un gobierno de los jueces, yo creo que lo que estamos haciendo es justamente dar argumentos para construir las condiciones de un juego democrático he inhibirnos de entrar a participar abiertamente en ese juego democrático, y una cuestión final, varios de los que aquí estamos, sostenemos la idea del veto, creo que hemos dado argumentos en este sentido, repito, ¿cuál es el problema que entonces nos planteamos?, que si aceptamos la existencia del veto, observamos que la Constitución no necesariamente introduce todas las reglas necesarias para la realización completa de ese veto, lo cual no quiere decir que el veto haya desaparecido, yo creo que son dos niveles de discusión bien distintos, a los cuales también me parece que se refirió Don Guillermo, una cosa es si aceptamos varios de nosotros decir, existe el veto, y el veto lo tenemos que construir en sus reglas con una interpretación de las propias reglas para hacerlo completamente viable, en un sentido de universalidad de la Constitución, y ese me parece que es el presupuesto y otra cosa, sería haber dicho, como el veto no existe, para que nos ocupamos

de resto de las reglas; hace algunos meses, y yo estando aquí, tuvimos un caso muy interesante que fue la forma de nombramiento de los magistrados de los Tribunales Agrarios, recordarán ustedes que en ese caso reconstruimos expresamente en los considerandos, el procedimiento mediante el cual se tenía que nombrar a los magistrados agrarios, consideramos que el presidente de la República no había cumplido adecuadamente con sus atribuciones iniciales, pero tampoco la Cámara de Senadores; lo que hicimos fue anular el procedimiento y dar reglas para que se estableciera, yo creo que esto no es un caso donde nos estemos sustituyendo al Constituyente, sino que estamos estableciendo a plenitud de jurisdicción o con plenitud de jurisdicción el sentido de la propia Constitución, inhibiéndonos de conocer y de resolver aquellas cuestiones que no son propias, a mí con todo franqueza, me parece un ejercicio sumamente responsable el que si la Corte encuentra una facultad por un lado, la desarrolle normativamente para llegar a sus consecuencias uno, y dos, que al mismo tiempo y simultáneamente, la Corte permita que sean los órganos políticos los que tomen las decisiones políticas y se inhiba del conocimiento, esto me parece que es un sentido muy completo de plena división de Poderes, donde la Corte no construye arbitrariamente la Constitución y hace decir a la Constitución lo que esta no dice, sino simple y sencillamente que trata de establecer, insisto esos elementos constitucionales que algunos vemos y creemos que están ahí pero también aceptamos que es necesario una interpretación justamente sistemática para darle unidad a todos estos preceptos. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa el asunto a discusión del Pleno.

Señor ministro Góngora Pimentel tiene la palabra y luego el señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Muy, muy breve, mucho muy breve señor presidente, yo voy a contar un caso en

donde la Corte ha dicho algo que no dice la Constitución, pero es necesario que diga, el 31 fracción IV, dice: “Que los mexicanos tienen el deber de pagar tributos”, pero no dice que los extranjeros. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente, permítame insistir en que es un tema mucho muy serio este que estamos abordando, y que tiene que hacerse abstracción cromática, en principio, en función de pluralidades y viendo a futuro necesariamente, yo insisto que el detonante fue esta controversia para el ejercicio del presupuesto de dos mil cinco, pero a nosotros nos interesa el futuro totalmente, la interpretación constitucional para que ese paisaje cromático encuentre acomodo como sea y en los tiempos que sea, y otra de las situaciones que yo quiero, en las que quiero insistir partiendo de los textos constitucionales y de la responsabilidad que tienen dos Poderes de la Unión, el Ejecutivo y el Legislativo, el alto grado de complejidad que tiene la elaboración de un presupuesto, es un procedimiento –así lo voy acreditar– impresionantemente complicado que requiere de muchísima participación; todo el ciclo presupuestario implica, va por la participación de todos los sectores sociales, todos los sectores económicos, la presencia del Poder Ejecutivo en orientación de gasto y la participación del Congreso, el Congreso participa; ayer comentándolo, se decía, pero no es como en otros países, no suscribe compromiso, no se compromete, no, efectivamente no se compromete, pero cumple con las disposiciones que la misma ley derivada del Congreso de la Unión le da esa participación en la opinión inclusive de la elaboración del presupuesto; de esta suerte que desde el punto de vista encuentra sentido, que en la concesión final una de las partes, uno de los Poderes que participan con el ejercicio y el desarrollo de la comisión que le da la Constitución en función de un plan sexenal de desarrollo necesita ejecutar gasto a partir de quien tiene el poder del ingreso y después proponer la forma de gasto aunque desde luego que otro sistema de

representatividad, la representatividad de que aquí hubo un papel fundamental, es el que da justificación a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados; y, en última instancia, si no son superadas mediante una votación calificada, las observaciones que se hacen atendiendo a el proyecto, al plan que ha sido concebido con la participación inclusive del Poder Legislativo, también del Poder Ejecutivo si al final del camino no se logra en alguna proporción esta situación del presupuesto como lo había diseñado y presentado con las aportaciones del Poder Ejecutivo, éste en última instancia con toda . . . del poder que el Ejecutivo. . . , podrá decir, no en relación con esto no vamos a mandar tanto al sector agrícola, se lo vamos a mandar más a educación, lo vamos a mandar a seguridad y no hicimos caso de tus . . . observaciones; y, punto tan válido constitucionalmente como eso, pero nosotros tenemos que avalar la madurez y la seriedad de absolutamente todos los actores políticos que están presentes en el diseño constitucional del presupuesto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Muy breve señor presidente y además porque me vino cita. Ayer se dijo que, –dice en una forma muy educada Don Juan Silva Meza– se comentó, que se consulta con el Legislativo, esa es objeción que yo tengo también al proyecto; se dice, en la página 302 del proyecto: "La actuación de la Cámara de Diputados transgredió los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa que derivan del artículo 133 de la Carta Magna, al no cumplirse la normatividad de la materia, así como el artículo 26 del mismo ordenamiento jurídico que fija los lineamientos que rigen el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional –página 302-"; esta afirmación realmente carece de sustento en el texto del anteproyecto, el artículo 133 está dirigido por su texto y su génesis a la necesidad de que el derecho que se diga en los Estados se encuentre en concordancia con la Constitución Federal, las leyes federales y los

tratados internacional; la supremacía constitucional se encuentra en el carácter federal y único de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el acto Constituyente mismo como suprema voluntad de todo el pueblo y en el carácter fundamental y de norma suprema de toda la unión que tiene la Constitución. La Cámara de Diputados como el Poder Ejecutivo y también el Judicial, debe acatar, cumplir y hacer cumplir la Constitución. La Cámara de Diputados a pesar de lo que se dice, señor presidente, no desconoció el contenido y alcance del artículo 26 constitucional, al aprobar el Presupuesto de Egresos de 2005, por lo siguiente: El artículo 26 de la Constitución, no hace referencia expresa al Presupuesto de Egresos, ni impone restricciones a la Cámara de Diputados para asumir resoluciones en esta materia, la indicación del artículo 26 constitucional en el sentido de que, habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, obliga al Poder Ejecutivo a mantener congruencia sexenal con los programas que el mismo Ejecutivo ponga en marcha en los términos de ley, pero no obliga a la Cámara de Diputados a aprobar todo programa pretendidamente congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, si así fuera no sería necesario que la Cámara hiciera un previo examen del contenido del proyecto, tal como se lo impone el artículo 74 de la misma Constitución; una de las facultades de control de la Cámara, como Congreso unicameral, es vigilar que los programas presupuestales se encuentren sujetos “al Plan Nacional de Desarrollo” es el criterio de la Cámara en esta materia algo superior al criterio del Ejecutivo, quien tiene en la Cámara misma el sujeto de control indispensable para el funcionamiento del sistema político de la Constitución, esta afirmación está sustentada en el mismo artículo 74 constitucional, que ordena a la Cámara de Diputados comprobar si se ha ajustado el ejercicio presupuestal a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, según el 74, presupuesto y programas contenidos en éste, son norma a la que está sujeto el Ejecutivo por mandamiento de la Cámara de Diputados, en tanto que el Poder Legislativo en la materia, según nos los está diciendo la Carta Magna, los programas

de la Administración Pública Federal, se encuentran contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y éstos son aprobados en el mismo momento en que se aprueban las asignaciones de los diferentes ramos presupuestales, la Constitución en su artículo 26, no dice que tales programas, que sí deben ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo, lo deban ser también con el criterio deleitoso del Poder Ejecutivo, a que todo programa deba ser ideado por el presidente de la República y los secretarios, la Constitución solamente señala: que los programas deben sujetarse obligatoriamente al Plan, pero no indica que este sólo pueda ser interpretado por el presidente o el secretario de Hacienda, además el Plan Nacional de Desarrollo sólo menciona a unos cuantos programas presupuestales, mientras que la inmensa mayoría no son siquiera citados en el mismo, los programas mencionados en el Plan, carecen de partidas exactas o de cualquier tipo de asignaciones precisas, por lo que la sujeción obligatoria a los programas al Plan, es materia de discusión en diversos momentos, tales como la aprobación del presupuesto y la revisión de la cuenta pública; en el sistema político que contiene la existencia de ramas diferentes del Poder del Estado como el mexicano, alguna de esas ramas debe tener la última palabra, así como en las controversias entre Órganos del Poder deben ser resueltas por la Corte, la Cámara de Diputados tiene la inalienable función de determinar el objeto del gasto público y ninguna otra rama del Poder puede asumir lo que en exclusiva le corresponde a ese órgano de representación popular y nacional, suponer que el Ejecutivo puede decidir por sí y ante sí el objeto de las contribuciones del pueblo por encima de la decisión de la representación nacional, es ir en contra de la historia y ponerse de lado de la monarquía absoluta, la cual es producto del único sistema que en la modernidad ha existido con la base de que el soberano no es el pueblo sino el rey; es decir, el Poder Supremo y unipersonal. La interpretación que hacen los autores del anteproyecto sobre el artículo 26 de la Constitución, es un absolutismo presidencial, que tal vez estuvo en la base de la reforma constitucional que le dio luz y de los iniciadores de la misma, pero no es congruente como Teoría del Estado Democrático

con el resto de la Constitución y que, en su texto exacto tampoco obliga a la Cámara de Diputados a renunciar a sus facultades esenciales como rama del poder público emanado de la voluntad popular, a esto me referiré señor presidente, cuando se trate el siguiente tema, con mayor amplitud.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente. Quiero abundar en lo que decía el señor ministro Silva Meza, sobre la complejidad para la elaboración del presupuesto, a ese particular habría que tomar en consideración, por ejemplo, en su preparación y diseño del presupuesto anual tiene un papel muy destacado el llamado sistema de Inversión Pública del Gobierno Federal, que es un mecanismo administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e involucra a su vez este sistema, involucra a varios procesos encaminados a valorar técnica, económica y socialmente los programas y proyectos de inversión, para lograr una asignación eficiente de los recursos públicos, este llamado Sistema es un documento técnico muy especializado, elaborado por el área competente de la administración pública, como ya lo dije, donde se consigna la planeación que identifica los programas y proyectos de inversión en proceso y para años futuros, podría yo agregar que también incluye el registro anual de la llamada Cartera de Programas y Proyectos, así como la evaluación de cada proyecto en su costo beneficio, en fin, quiero destacar la complejidad, la especialización que reviste la elaboración del presupuesto abundando en lo que ya había señalado el ministro Silva Meza, muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Como a todos ustedes les consta ha habido manifestaciones muy importantes en torno a esta temática, algunos de los ministros se han pronunciado muy abiertamente en torno a una conclusión y otros alrededor de la diferente, algunos más han presentado sus dudas e incluso

expresando argumentaciones a favor de alguna posición, pero finalmente manifestando que ante las posiciones opuestas y ante algunas situaciones derivadas de las decisiones que pudieran tomarse en algún sentido podrían darse complejidades difíciles o imposibles de superar, yo pienso que propio de un órgano jurisdiccional es no estimar las decisiones, dos de los integrantes de este Cuerpo Colegiado aún no hemos hecho uso de la palabra y probablemente somos los que más hemos ido meditando, y por ello, yo pienso que más que en este momento preguntar si estiman que el asunto está suficientemente discutido, debemos optar por continuar con la discusión en la próxima sesión, aun en las intervenciones que se han dado se han adelantado temas, algunos de los temas que se han adelantado de algún modo se han planteado como condicionante de la decisión que pudiera tomarse en torno a la existencia o no del derecho de veto, del derecho de formular observaciones como alguien ha precisado, de modo tal, que yo me permito proponer, que levantemos la sesión con serenidad, con tranquilidad e incluso con la ayuda de documentos y versiones taquigráficas se analice mucho de lo que se ha dicho y el próximo jueves a las once en punto continuemos con este debate.

SE LEVANTA LA SESIÓN.

(TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS).