

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 12 DE MAYO DE DOS MIL CINCO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS
I.- 109/2004	<p style="text-align: center;">ORDINARIA DIECINUEVE DE 2005.</p> <p>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>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA)</p>	3 A 60

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 JUEVES
DOCE 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.**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:25 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión.

Señor secretario sírvase dar cuenta con el asunto que está siendo motivo de nuestro análisis y que está programado para el día de hoy, sin especificar ya los puntos resolutivos sino simplemente identificando el asunto, en tanto que los miembros de este Cuerpo Colegiado están suficientemente informados de lo demás.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS LICENCIADO JOSÉ
JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ:** Sí como no señor, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros los proyectos de las actas relativas a la sesión pública solemne conjunta número 4

y a la sesión pública número 47 ordinaria, celebradas el martes diez de mayo en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno los proyectos de actas con las que ha dado cuenta el señor secretario.

Pregunto si en votación económica ¿se aprueban?

(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
DE 2004.**

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el proyecto, todos somos conscientes que ha venido analizándose durante varias sesiones y por lo mismo, esto implicaría que continúa el proyecto a la consideración de ustedes.

Señor ministro Sergio Valls tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.- Gracias señor presidente.

En las pasadas sesiones del lunes y del martes expuse la posición que tengo respecto de si procede o no que el Ejecutivo Federal formule observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados y reitero que mi posición es la de que sí tiene esa atribución.

Ahora bien, en dichas sesiones algunos señores ministros sostuvieron una opinión contraria por estimar, en esencia, que el artículo 74, fracción IV de la Constitución, establece un

procedimiento específico para elaborar el proyecto de Presupuesto de Egresos, el cual no contempla que el Ejecutivo pueda formular esas observaciones; que no es aplicable, también se dijo, el artículo 72 constitucional, dado que éste regula el procedimiento legislativo tratándose de actos de ambas Cámaras y no de una sola Cámara, como ocurre en el caso del Presupuesto de Egresos; se sostuvo también que, si se sostiene que sí procede el llamado “veto” y que debe ser superado por una mayoría calificada y de no reunirse ésta no habría presupuesto para ese año o bien, que si no se obtiene esa mayoría existe o no presupuesto. Esto último, además, porque se dijo: nuestra Constitución no prevé el veto parcial, sino únicamente el veto total o absoluto.

Me referiré brevemente a tales manifestaciones que con todo respeto no comparto, por lo siguiente: En el orden constitucional mexicano tratándose del Poder Legislativo, si bien se deposita en un Congreso General integrado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, que el Constituyente ha establecido un reparto de atribuciones tal, que cuando en lo esencial otorga las facultades legislativas al Congreso General, también distribuye otra serie de facultades en una u otra de las dos Cámaras.

Así, tenemos que en el artículo 74 de la Constitución, se establecen las facultades exclusivas que corresponden a la de Diputados, mientras que en el 76, las que en exclusiva tocan al Senado.

Aquí me parece relevante, al caso que nos ocupa, tener presente que cuando la Constitución utiliza la palabra “exclusivas” debemos interpretarla en el contexto referido. Esto es, en oposición a aquéllas que tiene el Congreso General; esto es integrado por las dos Cámaras. Así pues, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se traducen en que la de Senadores no podrá ejercerlas y viceversa, mas no en un sentido de atribuciones definitivas o inatacables o bien que al hacer ejercidas han concluido y no pueden ser revisadas o modificadas, como así lo ha querido la norma fundamental, lo ha señalado expresamente.

Ahora, como señalaba antes, el artículo 74 prevé las facultades que corresponden a la Cámara de Diputados, entre ellas, en su fracción IV, la relativa a examinar, discutir, aprobar y, en su caso, modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; esa es la esencia de ese numeral y de esa fracción, por lo que no comparto el que, como lo señala, con todo respeto la ministra Sánchez Cordero y los ministros Gudiño Pelayo y Góngora Pimentel que el artículo 74 prevea como tal el procedimiento legislativo que rija la elaboración de ese presupuesto; lo que señala dicho precepto son ciertas reglas para ello, tales como que el presidente de la República debe de elaborar el proyecto del presupuesto que además, no es una iniciativa como se ha señalado, sino es ya un proyecto pues la Constitución así lo distingue, mientras que el mismo precepto sí establece que hará llegar la iniciativa de Ley de Ingresos y los plazos que deben cumplirse para ello y para que la Cámara lo apruebe.

El artículo que constitucionalmente señala el procedimiento legislativo, ya sea tratándose de leyes o decretos es el 72 y que si bien alude en esencia a cuando se trate de resolución de ambas Cámaras, ello no se traduce en que si se trata de facultades exclusivas de alguna de ellas, no sea aplicable, pues de sostenerse así, no tendría razón alguna el inciso j) del propio artículo que alude tanto a las resoluciones de ambas Cámaras como de una sola de ellas; por tanto, no coincido en que el artículo 74 disponga un procedimiento específico que excluye el artículo 72 constitucional, en lo aplicable y de ahí la facultad del Ejecutivo de hacer observaciones, de ser así entonces cuando se trate de facultades de una sola Cámara, ¿tendríamos que pensar que no hay principios constitucionales que rijan el procedimiento para ejercerlas?

En cuanto a que la Constitución no señala expresamente que procede el derecho de hacer observaciones, o derecho de veto, tratándose del presupuesto de egresos, tampoco lo comparto puesto que conforme al artículo 72 constitucional, todo proyecto de ley o

decreto puede ser objeto de observaciones, esto es establece dicho artículo una regla general y como excepción determinadas leyes o resoluciones del Congreso que no pueden ser vetadas, como lo señala el propio inciso j) del artículo 72 o sucede por disposición expresa de algún otro numeral como por ejemplo el artículo 70 al prever que la Ley Orgánica del Congreso, no puede ser vetada, ni necesita su promulgación para tener vigencia.

No paso por alto que pudieran existir otros supuestos en los que no procedería el derecho de veto y que la Constitución no prevé en forma expresa como reseñaba el señor ministro Gudiño, tales como la revisión de la cuenta pública, los nombramientos de los Consejeros del Instituto Federal Electoral entre muchos otros que podríamos establecer, pero ello, en primer término, al no señalarlo expresamente la Constitución, forzosamente derivaría de una labor interpretativa y tales conclusiones a mi juicio encuentran su razón precisamente en el principio de división de Poderes y del cual deriva o se advierte que existen actos que por su naturaleza no podrían permitir la intervención de un Poder en la labor que constitucionalmente se ha otorgado a otro y que pudieran además ocasionar la obstaculización de esas facultades por cuestiones meramente políticas; sin embargo, en el caso, como señalé en mis intervenciones anteriores, el Constituyente estableció que en la elaboración del presupuesto de egresos, colaboran los Poderes Ejecutivo y Legislativo, por lo que si bien estoy de acuerdo, en que existen casos, en los que aun cuando la constitución no lo señale expresamente, no procedería el veto, eso no ocurre en este asunto y además reitero, también derivaría de una interpretación constitucional.

Por ende, si nuestra labor, ante todo que es de intérprete final de la Constitución, no creo que el argumento de que el Constituyente al no establecer expresamente el veto tratándose del presupuesto, se traduce en que definitivamente no existe, sino que debemos partir del sistema que contiene la norma fundamental y de los valores y

principios que le dan vida, conforme a los cuales, reitero, el Ejecutivo Federal sí puede formular observaciones al mismo.

También se señaló en ocasión anterior, en estas discusiones, que los plazos en que debe aprobarse el presupuesto llevan a concluir que el Constituyente, no contempló en ese caso el ejercicio del derecho de veto, igualmente no lo comparto, con todo respeto, pues coincido con lo que ha señalado el ministro José Ramón Cossío, en el sentido de que tales plazos no impiden ni que se formulen las observaciones ni tampoco que la Cámara pueda conocerlas, superarlas, y aprobar el presupuesto, por lo que no me parece exacto que la existencia del veto, tenga como consecuencia forzosa y necesaria, que en el año siguiente no exista presupuesto de egresos. Además, considero que al estar discutiendo en forma aislada, si en el caso procede o no el llamado veto, que además como un primer tema, estamos dejando de lado una cuestión trascendental y totalmente vinculada, de la que quizás debimos ocuparnos primero, como es la facultad modificatoria de la Cámara de Diputados, respecto a la cual, si este Tribunal Pleno llegara a sostener que no es absoluta, y sentara los principios constitucionales que rigen y que la acotan, traería como consecuencia, como he precisado, que se evite el que se dé un conflicto en ese sentido cada año, y por ende, el Ejecutivo lo vete forzosamente, máxime que como también ya dije, a mi parecer ese veto tiene límites, pues por ejemplo, deberá hacer solamente sobre lo que en su caso llegara a modificar la Cámara, más no sobre lo que el mismo Ejecutivo propuso y se aprobó, por lo que no considero exacto señalar que de resolver este Pleno, que procede el ejercicio del veto, se ocasione un caos político y económico en el país. Reitero, tenemos la obligación como Tribunal Constitucional, de establecer, de fijar a través de la labor interpretativa de la Constitución, que se nos ha encomendado, cuál es el ámbito competencial que corresponde a cada Poder, para lo cual necesariamente, debemos recurrir a los principios que la Constitución contiene, y no a la literalidad de la norma, y si ese ámbito de atribuciones fuese tan claro, no tendría razón de ser la

existencia de las controversias constitucionales, que en la mayoría de los países en que existen, sin que México sea la excepción, han sido concebidas como medios de control constitucional para resolver los conflictos de atribuciones competenciales que derivan de la Carta Fundamental. Lo anterior, no significa que la Constitución diga, como se dijo por ahí: lo que a esta Corte se le antoje o le apetezca, no, de ninguna manera, es el propio sistema instrumentado por el Constituyente, y sobre todo, los principios que le dan origen, el que nos da el sustento para señalar que el veto, sí procede en este caso. Por último, y no menos importante es lo que planteaba la señora ministra Luna Ramos, en el sentido de que si el veto no es superado por la mayoría calificada que dispone la Constitución, estaríamos frente a la disyuntiva de si existe o no presupuesto de egresos para ese año, dado que el artículo 72 constitucional, no llega a dar una regla para ese caso, pues las que contiene llevarían a que deba discutirse en un próximo período de sesiones, mientras que el presupuesto debe aprobarse anualmente, y por ende, no podría, -permítanme la expresión coloquial- "guardarse en el cajón", tal duda me parece muy razonable, pues efectivamente conforme a las reglas del procedimiento legislativo, parecería que de no superarse el veto por la mayoría calificada, no podría aprobarse por la Cámara de Diputados; sin embargo, como lo señalaron los señores ministros Cossío y Ortiz Mayagoitia, la labor de este Tribunal, debe ser constructiva, sin que ello signifique que estemos legislando o reformando la Constitución, sino de acuerdo con esos principios fundamentales, en el caso, el de división de Poderes y el de la rectoría económica del Estado, que corresponde esencialmente al Ejecutivo Federal, vinculado todo con el sistema de colaboración de Poderes, tratándose del presupuesto, establecidos en la Constitución, y dar las reglas para que sea operativa una figura, que por la razón que haya sido, la Constitución contiene ahí una laguna, y que precisamente corresponde a este Tribunal, llenar dicha laguna, así pues de darse la circunstancia de que no se reunieran las dos terceras partes de los votos para que la Cámara de Diputados atienda o supere las observaciones formuladas por el Ejecutivo, no daría lugar, desde mi punto de vista

a que no existiera presupuesto de egresos para el año siguiente, en efecto, si atendemos al sistema que prevé el Constituyente para la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación anualmente, existe un mandato constitucional que es precisamente el de que debe hacerse anualmente mediante ese mandato excluye que la Cámara de Diputados, de no lograr la votación calificada en uno u otro sentido, lo guarde para el período de sesiones siguientes, como puede ocurrir con otras leyes, más bien la Constitución obliga a la Cámara, a aprobarlo en ese plazo, por lo que, en todo caso, al conocer las observaciones del Ejecutivo, tendrá que estar a dicho mandato de aprobar el presupuesto, y entonces el Ejecutivo, estará obligado a publicarlo, como ocurre, tratándose de la Ley de Ingresos de la Federación, caso en el que las fuerzas políticas deben consensar y aprobar la ley, cada año, en el que lógicamente no opera, el que de no superarse el veto, ya no podrá votarse hasta el período siguiente.

Es cierto que lo anterior conlleva el que al seno de la Cámara, se den las condiciones necesarias para lograr esa votación calificada; sin embargo, esas circunstancias no pueden ser una razón para supeditar el ejercicio o no del veto, ni atender a esos aspectos para interpretar la Constitución.

Por todo lo anterior, considero que conforme al texto vigente de la Norma Fundamental, principalmente los artículos 25, 26, 49, 70, 72 y 74, fracción IV, sí procede que el Ejecutivo formule observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que exista problema o impedimento alguno por los plazos en que debe aprobarse, y además, por mandato constitucional, la Cámara de Diputados, está obligada a aprobar anualmente el presupuesto, como ocurre, reitero, tratándose de la Ley de Ingresos, caso en el que las fuerzas políticas, los partidos políticos, deben tomar los acuerdos necesarios, por lo que estimo que la duda planteada por la señora ministra Luna Ramos, encuentra solución en el propio sistema, en su conjunto, que establece la Constitución.

Muchas gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias, señor ministro Valls.

Continúa el asunto a discusión del Pleno.

Señor ministro Díaz Romero, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias, señor presidente, y gracias doblemente, mi agradecimiento deriva de que la sesión pasada, se tuvo la atención y gracias por ello también, de aplazar este asunto, porque fueron tantas y tan interesantes las intervenciones que tuvieron los señores ministros, que estos días me sirvieron para reflexionar un poco sobre este importantísimo asunto, creo que es uno de los más importantes que hemos tenido, sobre la mesa; también debo agradecer al señor ministro Don Guillermo Ortiz Mayagoitia, que la presentación de su proyecto es verdaderamente inmejorable, porque, si ustedes me permiten el lenguaje coloquial, va deshuesando cada uno de los aspectos tan difíciles que tiene este problema, que a través del camino nos lleva en cada uno de los puntos de discusión, a seguir uno, u otro, u otro camino, según vayamos considerando y oyendo a los señores ministros.

Yo no me voy a referir a tantas cosas interesantes que ya he oído.

Quisiera yo referirme a algo sobre lo cual parece que no se ha hecho una mención muy reiterada.

Quisiera yo referirme al artículo 72 de la Constitución, este es muy importante, porque dentro de este procedimiento constitucional, que establece este precepto, están precisamente todas las implicaciones y todo el procedimiento relativo al veto presidencial. Dice en el inciso a) de este precepto: “aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra, si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviera observaciones qué hacer, lo

publicará inmediatamente, Cámara de origen, pasa a la Cámara Revisora, aprobado por los dos, pasa al presidente de la República y lo aprueba, lo sanciona y lo manda publicar” es la parte ideal del proceso legislativo, luego dice el inciso d) “se refutará aprobado por el Poder 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, suspendido en sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido”.

Me interesa destacar este inciso d), porque de todos los que contiene este precepto constitucional y tiene hasta la j), es el único inciso en donde se establece un término, hay un plazo y un término, 10 días establecidos para que el presidente de la República pueda hacer observaciones a la ley o decreto que envían y debe dirigirse a la Cámara de origen, si no lo hace en esos días, esos 10 días que es el término fatal, entonces se entenderá que ya lo admite y que no tiene más remedio que publicarlo, repito, es el único inciso que tiene término, todos los demás no tienen ese término, ni éste ni otro cualquiera, dice el inciso c), “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de 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 fuese sancionado por la misma mayoría, dos terceras partes, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación, ya no tiene ninguna obligación el presidente más que la de publicar, promulgar y publicar, quiero hacer notar nuevamente que ya del inciso c), para adelante, ya no hay plazos, ya no hay un término, lo mismo sucede con los otros incisos, dice el inciso d), “si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de Revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le 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 y 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, en fin, no les leo los demás, pero por favor pueden verificarlo y verán que en todos los demás casos no hay un término para que la Cámara de origen o la Cámara Revisora, con motivo del veto o de estas otras características que tiene el proceso legislativo, pueda resolver en un determinado momento, no hay pues un plazo, no hay un término ¿qué resultado nos da esto? Bueno pues que tratándose de leyes comunes y corrientes o de decretos inclusive, hay un decreto de una Cámara, aquélla que puede provenir de la Cámara de Diputados que es objeto de observaciones por el Poder Ejecutivo dentro del término de diez días, lo recibe la Cámara de origen, sea el decreto o sea la ley, y como no tiene término para pronunciarse al respecto lo puede guardar, y no es el primero, hay muchísimos casos que podemos entender y ver, que se han presentado estas observaciones en plan de veto o bien, de la Cámara revisora a la Cámara de origen, y no se resuelve, hay queda, no sé por cuánto tiempo, tal vez en algún momento dado, años después, meses después, días después, lo puedan sacar de ahí donde lo tienen guardado, y seguir el trámite correspondiente. Este es, el procedimiento que establece la Constitución para el caso de veto, quiero referirme pues, a este específicamente, y qué pasa con otro tipo de leyes, otro tipo de ordenamientos que también establece la Constitución, como por ejemplo la Ley de Ingresos y el Decreto, el Presupuesto de Egresos, estos tienen características sui géneris, características y particularidades que nos diferencia de las otras leyes comunes y corrientes o inclusive decretos, porque no se pueden guardar para siempre, tienen que ser resueltos en una fecha específica que establece la Constitución, tanto la Ley de Ingresos, como el Presupuestos de Egresos, tienen una que, límite después de la cual, cuando menos la Constitución en la vía ordinaria común y corriente no establece ninguna otra. Esto, esto, nos lleva a pensar que si nosotros tratamos de entender que; en relación, con el presupuesto sí se da el derecho de veto, ¡bueno!, pues entonces, tenemos que remitir ese derecho que estamos otorgando a través de interpretación jurisdiccional, a lo establecido ya en el artículo 72,

no hay otro procedimiento más que ese, y dentro de ese procedimiento a que nos ciñe el artículo 72, solamente encontramos un término; el término otorgado al presidente de la República, para qué, dentro de los diez días se inconforme y haga observaciones, pero fuera de ahí, ya no encontramos otro término, ¡bueno!. Entonces, eso quiere decir, que en el momento en que estamos poniendo el Presupuesto de Egresos o la Ley de Ingresos, remitiéndolo al veto o a las observaciones presidenciales. Entonces, ya no le queda ese procedimiento que establece el artículo 72.

Varias veces he oído, incluso a las partes decir: Por qué tratándose del Presupuesto de Egresos, se pone en duda si hay o no hay veto, y tratándose de la Ley de Ingresos, no se pone en duda, ¿qué no es acaso ley?, y ¿no tiene casi las mismas características?, ¡bueno!, yo creo que no es así, yo inclusive pongo en duda que se pueda dar el derecho de veto; en relación, con la Ley de Ingresos, porque tiene un hasta aquí, después del treinta y uno de diciembre, ya no se puede tener este derecho, tiene que salir la Ley de Ingresos, el treinta uno de diciembre a más tardar, y el Presupuesto de Egresos, el quince de noviembre a más tardar, ya no hay más remedio que eso, ¡bueno!. Entonces, si no cabe este derecho de veto, dentro del procedimiento que establece la Constitución, para los términos del veto.

Entonces, ¿qué hay que hacer? ¡Bueno! Entonces tendremos que pensar primero, el término para que la Cámara de Diputados resuelva las observaciones que le manda el presidente de la República, ¿por qué? Por que no se ajusta a lo establecido en el artículo 72, y esto yo creo que no es tan fácil. ¿Qué término le vamos a dar? ¡Claro! El presidente de la República, para hacer las observaciones correspondientes, tiene diez días hábiles, dice el inciso b) del artículo 72; por tanto, si se le manda el quince de noviembre, recibe el presupuesto de parte de la Cámara de Diputados, pues tendrá hasta el día último de noviembre para hacer las observaciones, sería el único plazo y de ahí para adelante cuánto le daría la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la

Cámara de Diputados para que resolviera y decidiera, esas observaciones.

Sería mucho tiempo, serían diez días como dice el inciso b), o serían veinte, nosotros tendríamos que ponernos de acuerdo ¿cuántos días le damos?

Pero hay otra cuestión también, si no se dan las dos terceras partes que establece expresamente el artículo 72, tendríamos que pensar, qué hacer, uno podría decir: ¡Bueno! Es que los partidos políticos y la Cámaras correspondientes, que funcionan con base en estos principios partidarios, se tienen que poner de acuerdo, porque tienen una fecha límite para que entre a funcionar el Presupuesto de Egresos; ¿pero estamos seguros de eso? Conforme a las últimas noticias que tenemos de cómo se encierra cada partido, en sus propios pensamientos y acciones podríamos entender que finalmente se van a poner de acuerdo, para construir esa mayoría calificada de las dos terceras partes, yo lo dudo mucho, sería conveniente creo yo, de una vez establecer por la Suprema Corte de Justicia, que no es necesaria las dos terceras partes aquí, que tal vez sería conveniente nada más la mayoría simple, la mitad más uno y vamos adelante.

¡Bueno! Pero podemos hacer esto en la Suprema Corte, porque una cosa trae la otra, si no cabe el veto dentro del ordenamiento procesal que establece la Constitución, lo tiene que construir forzosamente el Poder Judicial y efectivamente podemos hacerlo ¡Bueno! La interpretación se ha dicho, tiende a llenar muchas lagunas, -si es que hay lagunas en la Constitución-, y podemos seguir avanzando sobre ese aspecto, yo no estoy tan seguro, yo creo que hasta ahí no puede llegar la Suprema Corte de Justicia, pero vamos a suponer que ya resolvimos que, efectivamente el término para que resuelva la Cámara de Diputados, es antes del treinta y uno de diciembre y que también en lugar de las dos terceras partes, por si no se llegan a poner de acuerdo con esa buena fe, que caracteriza a los diferentes grupos partidarios,

entonces tendríamos que poner que sea mayoría de votos, la mitad más uno, y entonces establecemos que ya hay veto.

Yo creo que aquí una vez que establecemos o establezcamos que ya hay veto, aquí es donde empieza apenas nuestros verdaderos problemas, tomando en cuenta que, en el momento en que estamos integrando “aspectos de la Constitución” en ese tenemos que regresar a nuestra Ley Reglamentaria; y el artículo 45 de la Ley Reglamentaria, nos establece cuáles son los efectos de la sentencias que nosotros dictamos, que son, no con efectos retroactivos, sino de aquí para adelante, pero esa sería otro cuestión; la vez pasada, yo manifesté y lo sigo pensando, que debía establecerse por parte de la organización constitucional, una oportunidad al presidente de la República para que pueda convenir con la Cámara de Diputados, cuáles partidos, cuáles programas son los que deben seguir adelante y cuáles no, y creo que habría necesidad de reflexionar sobre ello, pero me encuentro que leyendo los dictámenes y las intervenciones de diputados y de senadores, con motivo de la reforma de dos mil cuatro, aparecen varios aspectos en donde se refieren a esta cuestión, dice por ejemplo, la Comisión Unidas de las Cámaras de Diputados, -de diferentes materias-, -para no cansarlos nada más leo una parte-, dice: 5.- Será necesario establecer una mayor y menor coordinación con el Ejecutivo y el Congreso que permita monitorear el comportamiento de las distintas variables macroeconómicas y sobre esta base tomar las decisiones presupuestarias, tanto en materia de ingresos como de gastos que correspondan, hay pues una oportunidad muy grande, para que el Ejecutivo a través de todas sus Secretarías, pueda acercarse y hacer la labor política que le corresponde con la Cámara de Diputados, tiene dos meses y siete días para hacerlo, porque él tiene que presentar la iniciativa del presupuesto, el ocho de septiembre y debe salir el presupuesto, hasta el quince de noviembre; independientemente de todos los acercamientos que pueda tener antes, esos dos meses y siete días, creo yo que para las dotes políticas que corresponden al Poder Ejecutivo, son suficientes para que se allegue y se pongan de acuerdo en que es lo

que pasa y que es lo que no pasa; dice el dictamen del Senado al respecto, y también curiosamente en el número cinco, dice: “El presente dictamen, considera necesario establecer una mayor y mejor coordinación, entre el Ejecutivo y el Congreso, para lo cual se propone adelantar al ocho de septiembre, la fecha de entrega por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados de la iniciativa de Ley de Ingresos, y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación”, otro anuncio, otro llamado, hay oportunidad de que nos coordinemos, pero ¡claro!, si el Ejecutivo en un momento dado se cruza de brazos y se atiene a que hay un veto, que se puede aplicar, lo mismo que si fuera una ley común y corriente, pues entonces, no se cumplen los términos previstos en la Constitución, ya alguien no hizo el trabajo que le correspondía, ¡claro!, todo esto que digo es algo que, por favor considérenlo provisional, porque tengo los oídos abiertos para oír a los demás compañeros, y posiblemente me convenzan de lo contrario. Muchas gracias.

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

Señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Hasta este momento me había sentido muy complacido de ser "señor de mis silencios", pero esto tenía una razón; el juego dialéctico propiciado por las intervenciones de todos mis compañeros, determinó que no hubiera argumentación sin contra-argumentación, y aparentemente lo último manifestado por el señor ministro Juan Díaz Romero, bastante interesante por cierto, iba a quedar sin contestación y eso me hizo salir de mi claustro; muy a mi pesar estaba muy complacido de lo que había escuchado, me parecieron ubérrimas las discusiones; sin embargo, yo creo que los principios lógicos que han regido la intervención de Don Juan, no deben de ser tan fácilmente aceptadas, les voy a decir por qué, –según lo entiendo yo– él afirma que los plazos contenidos en el artículo 72 constitucional pueden ser demasiado largos por la ausencia de normas que nos lleven a la

taxativa de los tiempos y por tanto, deduce que el derecho a hacer observaciones en este caso no debe de jugar, porque se trata del Presupuesto de Egresos; o sea, afirma que, lo que es común a todos los decretos o leyes, precisamente es el fundamento de que en este caso se impida la procedencia de observaciones, a mí esto no me satisface.

Segunda manifestación que nos hace Don Juan Díaz Romero, estimo que tampoco asiste el derecho de veto –dice él– de hacer observaciones al titular del Poder Ejecutivo, tratándose de la Ley de Ingresos por las mismas razones; ya estamos discutiendo otro tema que no es objeto de nuestro debate y por tanto, pues tampoco se puede aceptar esto. Lo demás a lo que él se refirió, yo creo que es propio de otros temas que tenemos agendados discutir; entonces esa es mi modesta intervención y solamente por esa razón lo hago en este momento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa el asunto.

Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente.

Yo quiero contestar lo que ha dicho Don Sergio Salvador, apoyando lo dicho por Don Juan Díaz Romero; desde sesiones anteriores se ha discutido esto y, yo creo, que posiblemente aquí se termine en un sentido o en otro. En efecto, en sesiones pasadas se ha afirmado que en el artículo 74 no existe un procedimiento legislativo especial, que sólo hay una determinación de órganos y de plazos, que no es un procedimiento completo, porque estas reglas no nos dicen nada acerca de actos tan importante como la publicación y que en consecuencia, las reglas del 74, se ha dicho, deben ser conectadas con el artículo 72, razón por la cual, resultaría aplicable el derecho del veto, en mi opinión existe un procedimiento legislativo específico para el Presupuesto de Egresos, distinto del procedimiento legislativo ordinario, previsto esencialmente en los artículos 71 y 72

de la Constitución Federal, por lo que haré referencia a cada una de las fases del procedimiento legislativo:

INICIATIVA: En el procedimiento legislativo ordinario, la facultad de iniciativa respecto de leyes y decretos se regula en el artículo 71 de la Constitución Federal, a favor del presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como las Legislaturas de los Estados.

En el procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos, el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal, establece la facultad exclusiva del presidente de la República, de presentar la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados.

DISCUSIÓN: En el procedimiento legislativo ordinario aplicable a los procedimientos donde intervienen ambas Cámaras, la discusión debe ser sucesiva en ambas, de acuerdo por lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Federal, asimismo en sus incisos A), C), D), E), G) e I), determina diversos lineamientos que serán aplicables a las discusiones realizadas por las dos Cámaras del Congreso de la Unión; cabe señalar que la característica común de estos incisos, es que establecen una dinámica de reenvío, pues una vez que fue discutida y aprobada una ley o decreto o sus modificaciones, rechazo o adiciones, pasará a la otra para los mismo efectos; en el procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos, el artículo 74 fracción IV de la Constitución Federal, establece que el Presupuesto de Egresos de la Federación será examinado y discutido exclusivamente por la Cámara de Diputados; por otra parte, y como particularidad del procedimiento previsto en este precepto, el secretario del Despacho debe comparecer a dar cuenta con el mismo, es decir, el Poder Ejecutivo tiene la posibilidad de ser escuchado a través de esta cuenta, como lo ha explicado muy bien Don Juan Díaz Romero, lo que es una importante diferencia con el procedimiento ordinario.

MODIFICACIONES: El procedimiento legislativo ordinario, el artículo 72, inciso E) de la Constitución Federal, que se desarrolla en una dinámica “bicameral” -así dice el diccionario de la Real Academia- regula lo siguiente, respecto de las modificaciones, un proyecto de ley o decreto desechado en parte, modificado o adicionado por la Cámara revisora, deberá ser discutido nuevamente por la Cámara de su origen y tal discusión sólo versará sobre dichas modificaciones, en caso de que las modificaciones de la revisora las apruebe la Cámara de origen, el proyecto pasará al Ejecutivo para efectos de la fracción A, si las modificaciones de la revisora no fueren aprobadas por la Cámara de origen, tendrán que regresar nuevamente a la primera, para que tome en consideración las razones de la segunda, y, si por mayoría absoluta se desecharen en esta segunda revisión las adiciones o reformas el proyecto en lo que haya sido aprobado, pasará para el Ejecutivo para los efectos de la fracción A, si la Cámara revisora insistiere en sus reformas y adiciones, todo el proyecto no volverá a presentarse, sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden con la mayoría absoluta de los miembros presentes que se expida la ley o decreto en los artículos aprobados, reservando los adicionados para sesiones siguientes.

Ahora bien, estos lineamientos respecto de las modificaciones no pueden aplicarse en el procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos, porque están concedidos en una dinámica de dos Cámaras; en efecto, a partir de esta fracción en sesiones pasadas se argumentó la existencia de un veto parcial, lo que es inexacto, pues la decisión de publicar o no parcialmente una ley o decreto en los artículos aprobados pertenece a las Cámaras y no al Poder Ejecutivo, por lo que éste no podría decidir la publicación parcial de lo no observado, pues ello sería ir más allá de sus facultades constitucionales.

El veto parcial no existe en nuestro sistema jurídico y si se pretende instituir, debe hacerse a través de una reforma constitucional y no a través de la interpretación jurisprudencial. Se ha manifestado en

sesiones anteriores que el Tribunal Constitucional no debe sustituir a los órganos representativos, posición que comparto, pero que creo que debe aplicarse con mayor intensidad a la interpretación constitucional, a través de la misma no pueden realizarse reformas a la Constitución.

El procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal establece que la Cámara de Diputados podrá modificar al Presupuesto de Egresos de la Federación y, toda vez que actúa en ejercicio de facultades exclusivas no tiene que consultar las modificaciones con la Cámara de Senadores.

FECHA DE APROBACIÓN. El procedimiento legislativo ordinario previsto en el artículo 72 de la Constitución Federal, en sus incisos a), b), c), d), e) y g) del artículo 72 de la Constitución determina diversos lineamientos relativos a la aprobación; sin embargo, en estos no se establece un término perentorio para efectos de la culminación del procedimiento legislativo, salvo en el caso de los diez días del presidente para formular observaciones, e inclusive se prevé la posibilidad de que en algunos casos los proyectos se discutan hasta el siguiente período de sesiones o hasta el siguiente año, lo cual no resulta incompatible con el Presupuesto de Egresos. En el procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el quince de noviembre del año correspondiente, el veto resulta incompatible con los plazos previstos en el citado precepto constitucional, tal como lo ha sostenido Don Juan Díaz Romero.

VOTACIÓN.- El procedimiento legislativo ordinario no prevé una regla relativa para la votación de los proyectos, por lo que debe acudir a una interpretación en donde se tome en cuenta el artículo 63 de la Constitución, que dispone que las Cámaras no podrán abrir sus sesiones, ni ejercer su cargo sin la concurrencia en cada una de

ellas de la mitad, más uno, del número total de sus miembros, por lo que la regla de votación se construye por un principio de mayoría, en los incisos d) y e) hay reglas de mayoría absoluta; sin embargo, éstas solo operan en el caso del desechamiento total o parcial por parte de la revisora, en el procedimiento legislativo especial del presupuesto de egresos, el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal, no contempla una regla de votación; sin embargo, puede acudirse por la misma interpretación a un principio de mayoría.

PUBLICACIÓN.- En sesiones pasadas se ha puesto énfasis en esta cuestión indicando que el procedimiento del presupuesto no contenía reglas sobre la publicación, en el procedimiento legislativo ordinario se prevén la publicación de las leyes y decretos; sin embargo, debe hacerse énfasis que estas reglas están íntimamente ligadas con el ejercicio del derecho de veto, más que con la publicación en sí; en el procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos es totalmente innecesario acudir al artículo 72 de la Constitución Federal, pues el principio de publicidad de las normas es aplicable a todas las leyes y además no es necesario acudir a este precepto, porque el artículo 89, fracción I, establece que dentro de las facultades y obligaciones del presidente de la República, se encuentra la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Lo anterior se corrobora con los artículos en los cuales se sustentó el Poder Ejecutivo Federal para la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, en los cuales se advierte que no fundó la publicación en el artículo 72, sino en los artículos 74, 87, 89, fracción I, y 126 de la Constitución Federal, así dijo, transcribo: “Presupuesto publicado en la primera y segunda secciones vespertinas del Diario Oficial de la Federación, el lunes veinte de diciembre de dos mil cuatro”. Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: “Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.- Vicente Fox Quezada. presidente de los Estados Unidos Mexicanos.- En cumplimiento de la obligación

que me imponen los artículos 74, 87, 89, fracción I, y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, etc.”

Como hemos visto, la Constitución Federal establece un procedimiento completo y especial respecto del Presupuesto de Egresos, razón por la cual, -en esto comparto totalmente la opinión de Don Juan Díaz Romero- resulta totalmente innecesaria e improcedente la remisión que se hace al artículo 72 de la Constitución y por vía de consecuencia, a la existencia del derecho de veto, el presidente de la República.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor ministro Góngora. Tiene la palabra el señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente. Se ha dicho en la sesión de esta fecha que con motivo de la reforma de dos mil cuatro, ha quedado claro que el señalamiento de un término al quince de noviembre de cada año para la aprobación del presupuesto tuvo entre otros objetivos el de permitir un auténtico diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en todo lo que concierne a la aprobación del presupuesto, nos ha ilustrado el señor ministro Díaz Romero, en el sentido de que hay dos meses y siete días, a través de los cuales se puede ir configurando un presupuesto acorde para ambos Poderes y que si al final no se obtiene un resultado que satisfaga plenamente a ambos, es porque alguien no ha hecho su trabajo.

Es cierto, pero yo quiero hacer notar que en el diseño constitucional, esta interrelación se da respecto del documento que presenta el Poder Ejecutivo, él presenta un proyecto del presupuesto de egresos, es dictaminado en Comisión, el secretario de Hacienda asiste a la Cámara a varias reuniones y se comenta todo esto en un auténtico diálogo de Poderes, pero el problema se da en que después de comentarlo el proyecto del Presupuesto de Egresos, la Cámara de Diputados, tiene la potestad de introducir modificaciones

y no está previsto que esta auténtica coordinación de diálogo se de respecto de las modificaciones que introduce la Cámara.

Aquí hay algo que puede ser sorpresivo para el Ejecutivo, en cuanto a que aprueban en gran medida lo propuesto, pero aparecen partidas no propuestas por él y que han sido determinadas por la Cámara, sin oportunidad alguna de este cuestionamiento previo a la aprobación que se diera entre ambos Poderes, creo que en este sentido el veto es la única oportunidad constitucional de enmendar auténticos yerros jurídicos que pudieran darse al introducir este tipo de modificaciones al presupuesto.

No digo que se den ni que inexorablemente las modificaciones sean contrarias a derecho, no, sino simplemente que haya la participación de ambos Poderes en el conocimiento, discusión y aprobación de esta parte final del presupuesto.

Nos ilustra el señor ministro Díaz Romero, como siguiendo al pie de la letra, el contenido del artículo 72 de la Constitución, sería prácticamente imposible poner en práctica un sistema de veto al presupuesto.

Sobre el particular yo distingo el veto como potestad, como derecho constitucional al Ejecutivo que aparece, —para mí—, claramente establecido en el artículo 72, párrafo primero, para toda ley, decreto o resolución de las Cámaras con las características en la sesión del martes traté de exponer y que reconocido como derecho sustantivo la parte instrumental es secundaria, es secundaria en la medida en que hay otras disposiciones constitucionales que obligan a considerar un diverso sistema para hacer viable la fuerza normativa de la Constitución en este aspecto.

Decía el señor ministro Valls, si la Cámara no supera el veto del Ejecutivo por la votación calificada que se exige, pero tampoco está de acuerdo en obsequiar las observaciones, nos quedaremos sin presupuesto, Don Sergio nos ilustra que no, que la

Cámara de Diputados tiene un tiempo regido, no por el artículo 74 sino por un diverso principio constitucional de anualidad del presupuesto, conforme al cual a más tardar el 31 de diciembre tiene que estar aprobado un presupuesto.

Supongamos entonces, que no hay votación suficiente para rechazar las observaciones hechas, supongamos también que esta votación insuficiente para rechazo es mayoritaria para no observarlas; bueno, pues simplemente es una parte del presupuesto de gasto que no está definido, tendrá que darle un destino diverso la Cámara de Diputados, en las palabras de Don Sergio, tiene que aprobar ese presupuesto definiendo una manera distinta de hacer este gasto; bien sea aumentando otras de las partidas aprobadas o a través de las válvulas de escape que el propio Decreto de Presupuesto establece para ingresos excedentes o para subejercicio.

Creo que razonablemente hay formas en que el veto puede ser ejercido y resuelto en tiempo por la Cámara de Diputados y advierto y lo digo por mí mismo, cada vez que hablamos en defensa de alguna de las posiciones nos reposicionamos, nos afirmamos más en nuestras propias convicciones.

Así que dejo muy en claro que estoy seguro de que mis palabras no van a convencer a ninguno de los señores ministros y las externo para justificar por qué yo sigo convencido de que es correcto, que se reconozca este derecho de veto ante el Ejecutivo Federal.

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

Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRO LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

El día de ayer yo había manifestado, bueno antier, ayer no tuvimos sesión, en la sesión anterior, yo había manifestado una duda, respecto de si podría o no entenderse como una facultad específica, constitucional del presidente de la República, ejercer o no este derecho de veto; para ello había manifestado que sí tenía cierta simpatía con la interpretación sistemática que se daba en el proyecto, pero que me surgía la duda precisamente de que si dentro de este procedimiento del veto, al momento de no darse la votación calificada por parte de los señores diputados, podría entenderse que en realidad lo que se estaba tratando, era de que no se está previendo específicamente esta facultad dentro de los artículos constitucionales que han sido motivo de nuestro análisis y sobre esta base, el señor ministro Ortiz Mayagoitia, el señor ministro Valls, el señor ministro Cossío, si no mal recuerdo el señor ministro Silva Meza, hicieron uso de la palabra y dieron algunas razones por las cuales ellos consideran que sí existe esta facultad; yo lo manifesté como duda y tuve al igual que el señor ministro Juan Díaz Romero, estos días para reflexionar al respecto y quisiera manifestar qué he pensado respecto de esta situación.

Decía el señor ministro Ortiz Mayagoitia, que en principio no podemos establecer que existe una igualdad de interpretación entre la Constitución y una Ley; la interpretación legal está prácticamente regida o ceñida por la propia Constitución, que en cambio, la interpretación constitucional nos da la posibilidad de tener una situación de libertad más amplia; por qué razón, porque cuando aquí existe una laguna legal, nosotros debemos basarnos en determinados principios y de acuerdo a estos principios, construir a través de una doctrina constitucional lo que en un momento dado no haya expresado de manera tajante y precisa el legislador Constituyente.

Yo en este aspecto, coincido plenamente con el señor ministro Ortiz Mayagoitia, yo creo que ésa es la forma en que debemos

ver la interpretación que debemos dar, tanto a la ley como a la Constitución; sin embargo, pienso que cuando estamos en presencia de una determinación de si existe o no una facultad como la que estamos señalando, en el momento preciso en que analizamos los artículos 72 y 74 de la Constitución, lo que estamos haciendo es un análisis sistemático de estos dos preceptos constitucionales, y al analizar sistemáticamente estos dos artículos, lo que se hace es, en algunos aspectos, llegar a la conclusión de que sí se colige, que existe veto; sin embargo, también externamos algunos otros ministros que precisamente del análisis sistemático de estos dos artículos nos quedaba la duda de si existía o no esta facultad, precisamente por muchas de las razones que acaba de mencionar ahora el señor ministro Juan Díaz Romero, y que en realidad comparto plenamente.

Pero además, señalaba que no podemos partir de una idea preconcebida de que existe la facultad de veto, para a partir de esto tratar de construir la forma en que este veto debe llevarse a cabo, yo creo que debe ser al contrario, primero tenemos que partir de la idea de que realmente la Constitución, en los artículos que hemos señalado, establece esta posibilidad, y solamente en el caso de que tengamos la convicción de que de la interpretación sistemática se advierte esta facultad, entonces sí podríamos pensar en la construcción de un sistema constitucional que nos lleve a determinar cómo podría aplicarse.

Pero en mi opinión yo no encuentro dentro de estos artículos, relacionados sistemáticamente cada uno de ellos, que el Constituyente en realidad haya determinado implícitamente esta facultad de veto.

¿Por qué razón? Pues por que ya se ha dicho hasta el cansancio, y no lo quiero repetir de alguna forma, cómo se lleva a cabo el proceso legislativo para la formación y expedición de leyes, decretos o resoluciones; y en un momento dado, una vez que se analiza este procedimiento, pues yo sí llego a la convicción de que estos

artículos no están estableciendo de forma alguna la facultad del presidente de la República para hacer este tipo de observaciones. ¿Por qué razón? Pues porque en un momento dado se está estableciendo para poder determinar este sistema de observaciones situaciones de hecho, de las cuales no se puede hacer depender una interpretación de carácter constitucional.

Yo creo que para que exista una interpretación de carácter constitucional debe ser el propio sistema que establece la Constitución, el que nos debe dar las posibilidades de que esta facultad se lleve a cabo, y creo que de la lectura de estos artículos que hemos platicado hasta el cansancio, no la advierto, a lo mejor el problema es mío, pero no la advierto de esa manera.

Decía también el señor ministro Ortiz Mayagoitia, de manera muy atinada, cuáles eran las características generales del veto, con las que yo también concuerdo en su totalidad.

Decía cuáles eran las características que él entiende del veto en el Presupuesto de Egresos, y también si las entendemos como características dentro del presupuesto, pues sí, la anualidad es totalmente cierta que se da dentro de este Decreto, ¿por qué?, pues porque si pensamos en que no tiene este principio, evidentemente pierde su razón de ser.

Que la aprobación en un momento dado –del veto– se puede dar por una sola de las Cámaras, lo establece tajantemente la Constitución; y que tiene una fecha límite de aprobación, a nadie nos queda la menor duda, y en eso coincido totalmente con el señor ministro.

Él hacía un símil con la Ley de Ingresos y decía que de alguna manera esta ley gozaba de ciertas características similares a las del presupuesto, ¿por qué razón? Bueno, pues precisamente porque si no hay Ley de Ingresos pues tampoco habría Presupuesto de Egresos, y en eso yo creo que también existe una gran similitud.

Sin embargo, también ahí me inclino por mencionar lo que decía hace un rato el señor ministro Aguirre Anguiano, en el sentido de que no estamos discutiendo en este momento la facultad de vetar o no la Ley de Ingresos; pero además de que no estamos discutiendo la facultad de vetar la Ley de Ingresos, yo creo que estaríamos acudiendo a un tema que no corresponde y que de alguna manera, si es que tratamos de justificar la existencia de esa facultad porque sí la existe dentro de la Ley de Ingresos, pues yo también me inclinaría un poco por la duda que planteó el ministro Díaz Romero, de si realmente existe esa facultad respecto de la propia Ley de Egresos, si es que reviste las mismas características del presupuesto.

Otra de las razones que se manejan, es que si hay un veto total o un veto parcial. El señor ministro Góngora dice que no hay un veto parcial en nuestro sistema jurídico, yo ahí a lo mejor difiero un poquito, creo que el propio inciso c) del artículo 72, nos los dice claramente, en el momento que dice: “El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte...”; ahí está aceptando la posibilidad de una observación parcial, y por tanto, la existencia de un veto parcial. Entonces, creo que no es la totalidad o la parcialidad del veto el que nos va determinar si existe o no esta facultad.

Pero, también se dice que en un momento dado existen ciertas válvulas de escape, que nos permiten crear o idear un sistema en el que nos determinarían la existencia de un presupuesto y que no habría ninguna situación de carácter catastrófico de pensar que nos quedaríamos un determinado año sin él; y que estas válvulas de escape se encuentran establecidas en el artículo 75 de la Constitución por una parte, y en la aplicación de los ingresos excedentes y en la aplicación de los subingresos, según se manifestaron. Yo aquí difiero un poquito de esta situación. Por qué razón, el artículo 75 de la Constitución, lo que nos dice es: “La Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo

que esté establecido por la ley, y en caso de que para cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, que se entenderá por señalada la que hubiera tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que establece el empleo". Yo creo que aquí lo que se está determinando es que si no se establece dentro del presupuesto el monto de un sueldo específico correspondiente a un empleo, bueno podrá acudir al presupuesto anterior, o bien a la ley que establece este empleo. Pero en un presupuesto no nada más se presupuestan empleos, aquí se está hablando de carreteras, se está hablando de bibliotecas, se está hablando de obras; y esas obras específicas que se establecen en partidas determinadas no se están previendo en un presupuesto anterior, no sería factible. Entonces, yo creo que el artículo 75 no es un artículo o una cláusula de contingencia para poder aplicar el presupuesto anterior, creo que eso no sería factible.

Por otro lado, también se dice que la aplicación de los ingresos excedentes y de los subejercicios, podría tomarse como la posibilidad de ejercer ese presupuesto y no llegar al extremo de quedarnos sin él. Sin embargo, creo que, independientemente, de que la aplicación de este tipo de partidas no deriva de la Constitución, sino de la aplicación de una ley secundaria y estamos en presencia de una interpretación de carácter constitucional; independientemente de esto lo cierto es que, en un momento dado el hecho de que exista aplicación de ingresos excedentes o subejercicio, pues depende de situaciones de hecho; de situaciones de hecho que se pueden o no dar en un momento dado y que si no llega a suceder, no puede hacerse depender de este tipo de circunstancias, la existencia de una facultad, que en mi opinión, debiera estar expresamente prevista y sino expresamente prevista, sí poderse intuir o colegir de la propia Constitución o del sistema constitucional, como en algún momento mencionó el ministro Valls, que debía colegirse del sistema constitucional.

Otra cosa más que se había dicho en este aspecto, era que se había dejado en la reforma de 2004 el cambio de fecha para la

presentación del presupuesto, y que esto de alguna manera podría permitir más tiempo para las observaciones que realizara el presidente de la República. Yo creo que en realidad este recorrer el tiempo para la presentación del presupuesto, no obedece tanto a aceptar las observaciones del señor presidente de la República, sino que este recorrido en el tiempo de presentación, más bien obedece a dar la oportunidad a que los Estados puedan formular presupuestos, sabiendo con qué partidas presupuestales federales de participación o de aportación federal pueden o no contar, porque si esto se hace al día treinta de diciembre y el primero va a entrar en vigor ese presupuesto, evidentemente no tenían el tiempo suficiente para poder presentar sus propios Presupuestos de Egresos. Sin embargo, con estos tiempos que se marcan en esta reforma, pues sí se les da la oportunidad de formular con la debida anticipación sus Presupuestos de Egresos.

Por estas razones, yo quisiera manifestarme en el sentido de que la duda que tenía no logro despejarla, y por esa razón considero que no advierto de la interpretación sistemática de los artículos 72 y 74 de la Constitución, la facultad del señor presidente de la República, para ejercer el derecho de veto tratándose del Presupuesto de Egresos.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el ministro Cossío y luego el ministro Góngora y luego el ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias señor presidente.

Quisiera referirme a las tres intervenciones de hoy por la mañana del ministro Góngora, del ministro Díaz Romero y la ministra Luna, en cuanto a sus dudas que me han parecido muy interesantes, para –como decía Don Guillermo- no tratar de convencer a nadie, sino simplemente para fundar el sentido de mi voto.

Primera cuestión: Yo no veo que en el artículo 74 haya un procedimiento legislativo especial. Primero, es cierto que en el artículo 74 está determinada la facultad de iniciativa para el presidente de la República, esto es cierto y ahí abrirá un punto en el cual llevaría mérito quienes sostienen este procedimiento legislativo especial.

SEGUNDO. En lo relativo a la discusión o a las características de la discusión, yo no creo que por el hecho de que tenga una dinámica de reenvío el artículo 72, de ello se derive la posibilidad de que el 74 tenga una característica de autonomía, yo creo que una cosa no se sigue de otra en ese sentido; tampoco creo que haya, el hecho de que comparezca el secretario de Hacienda, le dé especificidad a ningún procedimiento. El artículo 93 de la Constitución, en su segundo párrafo, permite que los secretarios de Estado comparezcan a las Cámaras cuando se estén discutiendo las leyes, se fija la obligación de que comparezcan cuando se estén discutiendo determinadas leyes, y eso me parece que de ninguna manera nos lleva a determinar una característica propia del procedimiento.

En cuanto a la situación de la votación, el hecho de que el artículo 63 tenga un quórum de asistencia, tampoco me parece que signifique que de ahí se desprende un quórum de votación, yo no veo en dónde en la Constitución, sobre todo habiendo reglas tan específicas de votación como en nuestro sistema, podríamos encontrar esa cuestión.

En lo que se refiere al veto, yo creo que sí hay un veto parcial, y voy a decir por qué. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial del viernes tres de septiembre del noventa y nueve, dice en su artículo Segundo Transitorio: "En tanto cada una de las Cámaras del Congreso expida su propio Reglamento, seguirán siendo aplicables en lo que no se opongan a esta ley, las disposiciones en vigor del Reglamento para

el Gobierno Interior del Congreso General del Estados Unidos Mexicanos”. Hasta donde yo sé y por eso pedí el Reglamento, mismo que es publicado en marzo de treinta y cuatro, no se ha dado este supuesto del Segundo Transitorio de la ley, de forma tal que rige lo previsto en los artículos 135, 136 y 137 del propio Reglamento, los cuales evidentemente no se pueden oponer a la Ley Orgánica en tanto las reglas de revisión de los proyectos de ley, no están en modo alguno consignadas en la Ley Orgánica.

El artículo 135 dice: “Las Cámaras procederán en la revisión de los proyectos de ley, de conformidad con lo que preceptúa sobre la materia el artículo 72 constitucional”.

El artículo 136 dice: “Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley por la Cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen, pasarán a la comisión que dictaminó y el nuevo dictamen de ésta, sufrirá todos los trámites que prescribe este reglamento”.

Y el 137 que es el que me interesa destacar: “En el caso del artículo anterior, solamente se discutirán y votarán en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados”.

Yo creo que esto nos indica con claridad que existe un veto parcial en el orden jurídico mexicano.

La siguiente cuestión que me interesa destacar es ésta, hemos estado hablando de interpretación sistemática y me parece que quienes plantean la relación o la autonomía del proceso del 74, no se hacen cargo como sugería Herrera y Lazo, del inciso j), del artículo 72; creo que le falta esa introducción del elemento, me parece que si no se enfrenta el inciso j) y se le da una respuesta integral dentro del sistema, la solución no se puede construir adecuadamente –insisto- porque faltaría esa determinación de sistematicidad para todo el planteamiento.

En cuanto a lo que dice la ministra Luna Ramos y el ministro Díaz Romero, a mí me parecen muy interesantes sus exposiciones, sobre todo porque hacen un llamado a distintas maneras, a la prudencia, y ambos entiendo que plantean en el fondo de su explicación jurídica, la situación de qué pasa si nos quedamos sin presupuesto, qué pasa si se genera una situación difícil en la vida nacional, yo por supuesto no lo puedo expresar con la claridad que ellos lo hacen, la relación con los tiempos, la relación con las etapas del proceso legislativo, pero sin embargo, quisiera referirme a esta cuestión nuevamente.

Yo parto del hecho de que el artículo 72 contiene una facultad para que el presidente de la República vete y esta facultad para que el presidente de la República vete, coincido con quienes han hecho uso de la palabra, con prácticamente todos, no se encuentra completamente construida en la Constitución y eso lo dejo sentado con esta claridad, me parece que entonces es función de esta Suprema Corte como se ha hecho en otros casos, establecer cuáles son las distintas etapas del procedimiento por vía de una interpretación sistemática, no por vía de una construcción imaginaria, cuáles son las etapas que permiten el desarrollo de esa atribución y esas etapas las encuentro claramente establecidas en el artículo 72, lo que yo proponía el día de ayer y algunos de los señores ministros tuvieron el día de anteayer, tuvieron a bien comentarlo, es una situación en donde el presidente de la República presenta su iniciativa, esta iniciativa presentada por el presidente de la República puede ser modificada por la Cámara de Diputados, una vez que se han hecho las modificaciones, esta iniciativa regresa al presidente de la República para observaciones, las observaciones del presidente de la República regresan a la Cámara de Diputados y se presenta ahí una situación que a mi juicio, donde se desempata el problema y donde se resuelve el problema de si nos quedamos o no con Presupuesto de Egresos; cuál es la situación, si la Cámara de Diputados logra vencer las observaciones del presidente de la República por una mayoría de dos terceras partes, prevalecen las observaciones, o las modificaciones de la Cámara de Diputados; si

la Cámara de Diputados no logra superar por dos terceras partes esas observaciones hechas por el presidente de la República, subsisten las observaciones del propio presidente de la República, éste me parece que es un mecanismo que prácticamente para el 15 de diciembre de cada año, dadas las nuevas reglas temporales del presupuesto, tendríamos Presupuesto de Egresos, yo veo en esto una ventaja y una interpretación sistemática de diversos preceptos constitucionales en cuanto, nos permite tener presupuesto cada año uno; dos, no conlleva el que esta Suprema Corte de Justicia se sustituya a los órganos políticos en la determinación de partidas; en estos días, lo hemos leído todos en los periódicos, hay algunos comentarios muy interesantes que llaman la atención, donde dicen ciertas universidades, ciertos Estados, la Corte nos va a dejar sin las participaciones, o las ministraciones para usar un término más genérico que nos están dando en el presupuesto. Yo pienso que con este sistema, insisto, yo encuentro en la Constitución, esto no se determinaría así, serían los órganos políticos los que por dos terceras partes o por la falta de dos terceras partes, determinarían las condiciones presupuestales específicas; en ese sentido, ni se presenta la situación de falta de presupuesto cada año, ni esta Suprema Corte se entromete en asuntos que desde mi punto de vista no le concierne y son los órganos políticos los que lo hacen, yo no comparto tampoco la idea de decir que si los órganos políticos tienen tales o cuales características, yo creo que los órganos políticos son electos por un pueblo maduro en términos constitucionales, son sus representantes, esto es un sistema de democracia representativa y creo que si el pueblo elige esos representantes, pues esas son las condiciones de la democracia, yo no tengo ningún elemento como ministro, como ciudadano podría ser otra condición para emitir este tipo de juicios, simplemente para autolimitarme en el ejercicio de mis funciones constitucionales y de ese modo regresar a los órganos políticos la determinación del presupuesto.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora; luego el ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Muy breve, señor ministro presidente.

Se ha hablado para objetar la existencia del veto parcial de no sé qué artículo transitorio del Reglamento de la Cámara y luego del inciso e), del 72:

“Hasta el siguiente periodo de sesiones (leo la última parte) a no ser que ambas Cámaras acuerden por mayoría absoluta de sus miembros presentes que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados (por el Congreso, claro) y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.” Digo, por el sistema bicameral que tenemos.

Lo que yo dije es que a partir de esta fracción, la e) del 72, se argumentó la existencia de un veto parcial, y esto es inexacto, pues la decisión de publicar o no parcialmente una ley o decreto en los artículos aprobados, pertenece a las Cámaras y no al Poder Ejecutivo, por lo que éste, el Poder Ejecutivo, no podría decidir la publicación parcial de lo no observado, porque ello sería ir más allá de sus facultades constitucionales.

Quería hacer nada más esta observación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

En principio mi intervención se inscribe ya en esto que viene siendo tema reiterado por lo menos por dos señores ministros. También estoy consciente de que tal vez no convenza a nadie y que mis argumentos solamente vengán a ampliar las dudas o los argumentos en contra, pero no cabe duda que cada uno de nosotros y cualquier persona, cualquier ser humano tiene un punto de vista

en lo particular y formas diferentes, aunque se llegue al mismo resultado, de ver las cosas.

Esto lo digo porque contrario a lo que acaba de señalar el señor ministro José Ramón Cossío, con quien coincido en el fondo y en el resultado final y en muchas de las consideraciones por las cuales llega también a estas conclusiones, pues yo no lo veo de la manera que él en el sentido de no reconocer esto, el mismo procedimiento especial en el caso; yo por el contrario creo que el tema está regido por la especialidad en todos los aspectos, aquí de principio a fin está regido por especialidad y, por lo tanto, regido por disposiciones y contenidos diferentes a lo ordinario. De entrada, estamos en un tema que debe tener una especialidad, tal como es el del desarrollo económico del Estado. Por eso decíamos en el ayer algo en este Pleno, que partiendo de la perspectiva de los artículos 25 y 26, esto es, de la rectoría económica del Estado y del desarrollo nacional, vamos, de todas estas disposiciones en la Constitución, a partir del cual se busca no solamente el desarrollo económico como total, sino se busca el desarrollo económico como fortalecedor de la soberanía de la nación, y al decir 'la soberanía' lo damos en el más amplio de sus espectros. Este desarrollo económico tiene que darse a partir de el obtener ingresos, el de decir en qué se gastan esos ingresos, en atención precisamente a un desarrollo nacional en relación a una planeación democrática, vamos, que no solamente son elementos ni frases de contenido de discurso político, sino es todo un contenido en la Constitución; a partir de allí, esto lo tenemos que vincular en su especialidad con los temas de presupuesto, o con los aspectos financieros del Estado, de dónde voy a tener los ingresos y qué tipo de ingresos, ordinarios o extraordinarios; dónde aplico el gasto público, tengo que presupuestar; de dónde y en qué; cómo lo voy a controlar, la fiscalización. Y así tenemos el ingreso, el Presupuesto de Egresos y el control del ejercicio de ese presupuesto, todo eso por reglas específicas, por reglas especiales. La construcción de estos ordenamientos también tiene su especialidad, tal vez el de la Ley de Ingresos llega y corre por el carril ordinario; sin embargo, en dónde encuentra un matiz de especialidad, de que, si en el tema del

veto al que estamos aludiendo, le encontramos una vinculación con el ejercicio de observaciones en las modificaciones que haga la Cámara de Diputados, con facultades exclusivas para ello, lo cual nos mete otra vez al tema de la especialidad, es un juego de situaciones de especialidad, facultad exclusiva del Poder Ejecutivo; facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, ya salen de lo ordinario. Si el presidente de la República tiene posibilidad, pareciera indiscutible en tanto que hablamos de la Ley de Ingresos, para ejercer su derecho de veto, si esta Ley de Ingresos, o el establecer los ingresos del Estado para gastarlos vía un presupuesto de egresos, de aquí tendremos que derivar lo que también los constitucionalistas identifican como facultades inherentes; hay una facultad de veto a la Ley de Ingresos, inherente a la del Presupuesto de Egresos, es la posibilidad en interpretación constitucional, de aceptar la posibilidad de hacer observaciones a las modificaciones que haga la Cámara de Diputados, en el ejercicio de su facultad exclusiva, temas de especialidad, a eso voy, en este sentido, yo creo que sí tenemos que darle un sentido de especialidad, y a partir de esa especialidad, llegar a las conclusiones que estamos llegando aquellos que compartimos que en este caso el titular del Ejecutivo sí tiene esa posibilidad como acto de colaboración entre Poderes, de observar, por qué, porque a él le toca toda la carga que habíamos dicho de establecer precisamente todas las reglas para esa propuesta de gasto público, y una cuestión que no podemos tampoco perder de vista, que yo creo que es la solución para la problemática de si se tienen o no sistemas de votación, etc., no perder de vista tampoco que la Cámara de Diputados nunca pierde su facultad exclusiva de aprobación del presupuesto. Esto es importantísimo, en tanto que, esta situación es la que le da la legitimidad democrática y las consecuencias a las que aludía el señor ministro Cossío, en la última parte de su intervención, en relación a que, para estos efectos, también lo tenemos que conectar con que esa posibilidad de modificar el presupuesto no es ilimitada y absoluta, en tanto tiene que haber una autolimitación, en virtud de que por el sistema de representatividad, allí está la soberanía nacional, que es la que ella

misma va a regir, precisamente el destino del gasto, y si lo hace sin porte ni concierto, tendrá una consecuencia en función de que ahí está la legitimidad democrática, y esa autolimitación se tendrá que ver reflejada necesariamente ya en otro orden en el ejercicio de sufragio con posterioridad. En este sentido yo me reafirmo en la posición que he venido sosteniendo, y aquí solamente anoto este matiz de la especialidad en este juego en relación con todos estos temas del presupuesto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa el asunto a la consideración del Pleno. Si ninguna de las compañeras, ni de los compañeros desean hacer uso de la palabra, quiero, de algún modo participar con lo que en realidad equivale a una onceava parte de este Órgano Colegiado. En primer lugar, reitero el reconocimiento y la felicitación que hice al iniciar el estudio de este proyecto al ministro ponente. El ministro ponente nos ha ofrecido un material que desde mi punto de vista, ha permitido que lo que en principio era exclusivamente discusión sobre el tema de si existe el veto o no existe el veto para el titular del Ejecutivo, respecto del Decreto de Presupuesto, modificado por la Cámara de Diputados, ha dado lugar a plantear múltiples temas que conscientemente, como incluso lo advertí en una de las sesiones, dejé que se expusieran en la medida en que fui consciente de que se trata de temas íntimamente conectados que, finalmente, probablemente nos aporten muchas situaciones que faciliten la votación y que definan, quizá en esta misma sesión, cuál es la posición de la Suprema Corte, y si es el caso de seguir estudiando algunas otras cuestiones.

Quiero expresar también mi reconocimiento a las compañeras ministras y compañeros ministros. Yo creo que, independientemente del tema que estamos debatiendo, se ha dado un testimonio de gran transparencia de que la independencia y autonomía de este Cuerpo Colegiado radica en la independencia y autonomía de cada uno de sus ministros; y que si ahora que se ha hablado tanto del sentido de la Constitución, se piensa en cuál es el deseo de la Constitución en cuanto al Órgano Supremo Jurisdiccional de la República,

seguramente que tendríamos que reafirmar que radica, y se dice en repetidas ocasiones, tanto en la Constitución como en las leyes secundarias, que debe caracterizarse por su autonomía y su independencia.

Reconocimiento por el estudio acucioso que han realizado de este tema; todas las intervenciones están muy lejos de la improvisación del momento, responden al análisis de la documentación que se nos acompañó al proyecto, evidentemente, al proyecto mismo, a los documentos complementarios que se hicieron llegar, a las versiones taquigráficas que se fueron tomando, a los importantes documentos a los que se dio lectura, etcétera, etcétera.

Reconocimiento, pues, a todos ustedes, por estos testimonios.

Debo expresar mi respeto a los diez ministros, en cuanto a la posición que yo pienso asumir. Respeto, porque es evidente que estamos ante un tema extraordinariamente complejo; un tema que en estos momentos ofrece cinco personas que consideran que sí existe el veto y cinco personas con una medio titubeante se aferran todavía a algunas reflexiones, y otras quizá ya no tanto, que consideran no veto.

Si el Órgano Supremo de Impartición de Justicia del Estado Mexicano, al discutir durante varias sesiones este tema, llega, en principio, a estas conclusiones, sería verdaderamente audaz de mi parte pretender sostener que solamente la posición que yo voy a defender es la adecuada. Estamos en un terreno de interpretación, en el que cada quien ha dado sus argumentos, cada quien se ha convencido, en mayor o menor grado, de los mismos y, finalmente, esto tendrá que estar presente en ese momento final de tener que emitir el voto.

Yo he seguido con cuidado todas las argumentaciones, todos los planteamientos, y también he tenido que enfrentarme a este problema de la interpretación.

Yo quisiera hacer otro reconocimiento, que quizá les parezca raro, y es un reconocimiento a los Cuerpos Legislativos, incluso a quienes históricamente tienen la responsabilidad de emitir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que, a través del tiempo, tienen que ir actualizando esa Constitución a las condiciones que se van presentando. A veces los jueces hacemos críticas a los Cuerpos Legislativos; por qué no decidieron con mayor claridad, lo que da lugar a una controversia que nosotros tenemos que resolver.

Y, es que, si resulta difícil llegar a soluciones clara, nítidas aceptadas por todos en torno a un problema concreto, imaginémonos la dificultad de hacer un diseño de previsión hacia el futuro en torno a todas las problemáticas que pueden llegar a surgir.

Y ahí, es donde yo estimo que los cuerpos legislativos, y en especial el Poder Constituyente originario de mil novecientos diecisiete, los Constituyentes Permanentes, según la expresión de Tena Ramírez, o Poder Reformador de la Constitución, de los tiempos posteriores, han ido realizando, para que nuestro sistema siga funcionando.

Que pudieran haber dicho las cosas con mayor claridad, indiscutiblemente; que si las hubieran dicho con esa claridad no habría habido lugar a los problemas, también es cierto; y yo, además estoy convencido de que cuando se emiten las leyes; sobre todo, cuando se emiten normas constitucionales, se hace con ese propósito.

Y ahí, es donde yo, verdaderamente me siento admirado, que, en el sistema constitucional mexicano, se hayan reconocido principios que hoy tienen que operar en la decisión de este caso: el principio de la “democracia”.

Normalmente cuando se habla de democracia, se ve exclusivamente en la línea de las confrontaciones políticas; en la lucha partidista; pero para mí, la democracia tiene mucho mayor

profundidad: la democracia tiende a la solución racional y pacífica de los problemas que se presenten a través precisamente de seres con pluralidad de pensamiento; con pluralidad en el momento en que observan las situaciones y que sin embargo, pueden actuar racionalmente y definir finalmente cómo debe ser una norma, o cómo debe ser una decisión.

Pero el otro aspecto de la democracia que ahorita estamos viviendo, precisamente parte de algo que es normal ante estas situaciones que derivan de la pluralidad humana, que tendrá que llegarse a un momento de una votación; de una votación prevista también constitucional o legalmente que sea la que defina cómo se resuelve algún problema; y, en eso hay similitud en los cuerpos legislativos y en los cuerpos judiciales.

Se habla para mí acertadamente, de la democracia judicial; llegará un momento en que sea la votación la que defina cómo se debe resolver la controversia; y esto es lo que, indudablemente nos hace sentir un peso muy impresionante en cuanto a la actitud que debemos asumir.

Me parece que es evidente después de lo que he destacado, que estamos ante un tema debatible, aunque quizás después de algunas intervenciones, se dejó la sensación que era absurdo asumir la posición contraria, yo creo que los hechos revelan que, muchas de las argumentaciones que se han dado en uno y en otro sentido, son atendibles.

¿Qué actitud asumir?; y ahí es donde yo quisiera reflejar que, para la Suprema Corte, es muy novedoso este tema del “veto” del Poder Ejecutivo, frente a una determinación de la Cámara de Diputados sobre el Decreto del Presupuesto; pero desde mil novecientos noventa y cinco, estamos resolviendo controversias constitucionales; desde mil novecientos noventa y cinco, tenemos abundantes criterios que nos van señalando un contexto

relacionado, por un lado, con controversias constitucionales, y por el otro, con acciones de inconstitucionalidad.

Y mi perspectiva la quiero guiar en torno a algunos de estos criterios, e incluso, lo digo con ese respeto que he querido señalar, propio de mi intervención, me ha sorprendido que de pronto se planteen, casi me atrevía yo a decir, en “forma catastrofista”, situaciones que con ese enfoque se habrían planteado igualmente en muchas otras cuestiones de problemas municipales, de problemas estatales, de problemas entre distintos niveles de gobierno, que nos llevaron a resolverlos, como lo diré más adelante, simplemente aplicando otra manifestación extraordinaria de nuestro Constituyente Permanente en las reformas de 1994. Lo dejo para más adelante.

Cuando probablemente todavía estaba yo en el estudio de la Licenciatura en Derecho, asistí a una conferencia de Mariano Azuela Rivera y me llamó poderosamente la atención, quizás producto de su gran cultura, que llegara a comparar al juez con el artista, naturalmente no con la elegancia que lo caracterizara, pero de algún modo pienso parafrasearlo cuando hizo esa comparación y dijo que así como el artista tiene como función fundamental lograr la belleza en su arte específico, el juez tiene no sólo el objetivo, sino la profunda responsabilidad de traducir sus decisiones en justicia.

Curiosamente, de manera expresa en todo este debate, no se ha mencionado la palabra “justicia”. A mí me ha llamado mucho la atención que cuando en el año de 1988 se da a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la típica configuración de Tribunal Constitucional e incluso se emite una estampilla postal en que se destaca esa situación, no se haya transformado el nombre de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Tribunal Constitucional y quizás, romanticismo de hijo, yo quiero ver esa interpretación, nunca el juzgador puede olvidar que su responsabilidad es impartir justicia y ahí surge la incógnita y ¿cuál es la justicia que va a impartir?, porque sobre todo en una comunidad con pluralismo ideológico pues podríamos ir desde posiciones tradicionalistas, aristotélico-

tomistas, hasta posiciones de positivismo Kelseniano, ¿a qué concepto de justicia debemos acudir?, algunos de los ministros y sobre todo recuerdo intervenciones del ministro Silva Meza, han puesto mucho el acento en nuestra Constitución, debemos acudir al concepto de justicia que no está en un artículo de la Constitución, sino que finalmente está en todo el Sistema Constitucional y esto es lo que a mí me permite superar el problema, tenemos que encontrar qué es lo que nuestra Constitución está señalando en torno a lo que es un análisis de justicia, en torno a los problemas que surgen en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, pero en esto no he tenido que construir, simplemente recurro en primer lugar, a una tesis de jurisprudencia de este Alto Tribunal que ostenta como ministro ponente a un servidor, pero que saben bien los que entonces estaban ya en este Cuerpo Colegiado que fue reflejo de un debate muy intenso en el que hubo un ministro que siempre estuvo peleando por este principio, que fue el ministro Díaz Romero, es el asunto del Ayuntamiento de Temixco, Morelos.

En ese asunto yo me encontré con un gran problema, a lo largo de los años, que en ese momento llevábamos ya viendo controversias constitucionales, se habían ido asumiendo diferentes actitudes. Una quizá explicable, porque cuando se enfrenta uno a una primera responsabilidad, tiende uno a ser prudente en el mal sentido de la palabra, que es ser timorato, miedoso y no ser prudente en el verdadero sentido de la palabra, que es buscar los criterios adecuados que permitan resolver la asunción del caso concreto.

En aquella actitud tímida, timorata que asumimos desde mil novecientos noventa y cinco e insisto, con gran respeto a quienes probablemente, aunque ya matizada la siguen sosteniendo, era la controversia constitucional está exclusivamente prevista para problemas de conflictos de competencia. Un Poder considera que es competente para algo y el otro Poder está invadiendo la esfera de su competencia. Si eso hubiera persistido, desde luego habríamos tenido muchos menos trabajo, pero muchos actos de distintas autoridades en toda la República considerados, de algún modo

violatorio del orden constitucional habrían quedado impunes y los daños provocados por ellos se habrían consumado.

Hoy, quizá tendríamos que reconocer unas cuantas controversias constitucionales procedentes y tendríamos el dato ignominioso de todas las declaraciones de improcedencia, porque de acuerdo con este formulismo jurídico, de acuerdo con la letra de este precepto, esto nada tiene que ver con invasión de esferas y, en consecuencia, la controversia es improcedente.

Yo quise dar gusto a los que pensaban así, pero como también quise dar gusto e ingenuamente creyendo que mi proyecto iba a salir por unanimidad de votos a quienes consideraban que debía avanzarse y buscarse una defensa integral del orden constitucional, lo que logré fueron diez posiciones en contra de mi proyecto y cuando las situaciones se daban de esta manera, tuve que definir mi posición, como lo estoy haciendo en este momento en torno a este asunto y expresar que para mí me resultaba plenamente convincente la postura del ministro Díaz Romero y apareció la primera tesis, que es la que le ha dado vida a las controversias constitucionales.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional.

La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo el Tribunal Pleno, en las que soslaya el análisis en controversias constitucionales de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con

preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos en las relaciones de las entidades u órganos de Poder que las conforman; tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones solo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la norma fundamental producirá en numerosos casos su ineficacia, impidiendo el propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control, por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.”

Esto abre extraordinariamente la puerta a las controversias constitucionales y entonces, como en cascada se van produciendo otro tipo de tesis, en este mismo asunto han salido a relucir, una tesis que a lo mejor técnicamente es muy discutible, pero lo cierto es que está inspirada por este luminoso criterio, cuando so pretexto de una causa de improcedencia se esté planteando un problema de fondo, debe desestimarse ese argumento y esperarse hasta el estudio de fondo. En este asunto ha surgido una nueva tesis que no estaba ni siquiera en el proyecto, y que fue proposición, paradójicamente de la ministra Luna Ramos a quien las dudas después la han llevado en otra dirección, el consentimiento, algunos habíamos exteriorizado nuestra preocupación por el consentimiento al Decreto de Presupuesto y sin embargo ella apuntó la primera tesis y de algún modo dio directrices para que después el ponente saliera con su proyecto adelante, convenciéndonos, porque hubo unanimidad de votos en esta votación preliminar que no está expresamente consignada en el texto constitucional, el consentimiento, como causa de improcedencia, y por lo mismo esto no debía impedir según seguir estudiando los temas.

Quizás a muchos, porque yo había estado de algún modo enfatizando que tenía la preocupación del consentimiento, les

sorprendió mi voto en que dije escuetamente voto por la proposición del ministro Ortiz Mayagoitia porque me han resultado convincentes sus argumentos y debo decirles que no tanto por este aspecto formal, de que no está contemplada como causa de improcedencia sino porque me recordó que yo traía entre mis documentos esta tesis y esta tesis además está respaldada ampliamente en el artículo 105 constitucional y en la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, regla fundamental, una ligera excepción en materia de inconstitucionalidad, en materia electoral es que aquí hay una litis abierta, no nos debe preocupar que fue lo que se alegó, qué fue lo que se dijo, aquí nos debe preocupar el principio de supremacía constitucional, tenemos y esto aparece reiteradamente en todos y yo me incluyo naturalmente, nuestra tendencia al amparo, y frecuentemente tesis muy valederas en el amparo las traemos a relucir en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad y ahí mi nuevo reconocimiento al Poder Reformador de la Constitución; porque cuando en 1994, decide fortalecer estas vías de defensa, —Controversia Constitucional— y abrir una nueva vía de defensa, —Acción de Inconstitucionalidad— y cuando en el año de 1996, se lanza audazmente a incluso abrir la posibilidad de acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, está dando pasos históricos que para mí no nos permiten volver atrás, y aquí voy de incógnita, surge la incógnita de cuál es la visión de justicia, que de algún modo a mí me ha convencido de la posición que estoy tratando de sustentar, y nuevamente, no me ha costado trabajo, porque existe una tesis de jurisprudencia en el propio asunto del Ayuntamiento de Temixco, que para mí es el parte aguas en la misión de la Suprema Corte de Justicia, sobre estas vías de control constitucional, la tesis dice lo siguiente: **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**. La finalidad del control de la regularidad constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluye también de manera relevante, el bienestar de la persona humana, sujeta al imperio de los entes u Órganos de Poder, el análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que si bien las controversias constitucionales, se

instituyeron como un medio de defensa entre Poderes y Órganos de Poder, entre sus fines incluye también, de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquellos, en efecto, el Título Primero, consagra las garantías individuales, que constituyen una protección a los gobernados, contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal, a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49, reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de Poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del Poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116, consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre, como base de la admisión territorial de Organización Política y Administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades, que en esencia irían en contra del pueblo soberano”.

Y, ahora viene la aplicación de todos estos principios al caso concreto, no desconozco que ese análisis detallado que se ha ido haciendo de distintos preceptos, puede llevar como ha ocurrido a una u otra posición, como dijo la ministra Luna Ramos, en su primera intervención, es evidente que como la Constitución expresamente no dice, existe veto en relación con modificaciones de la Cámara de Diputados al presupuesto de egresos, ni tampoco dice: no existe veto, pues estamos ante un problema que tenemos

que interpretar, y como lo vamos a interpretar, y aquí es donde es una ventaja de los años, cuando uno a participado en la formulación de proyectos de reformas constitucionales, en proyectos de reformas a cuerpos legales, después se queda uno maravillado, de lo que algunos juzgadores descubren en el espíritu del Constituyente y en el espíritu del legislador, cuando la realidad es que nunca se le ocurrió a uno esas cuestiones. El Constituyente quiso que hubiera veto en relación con este tema, quiso que no hubiera, en algunos casos por qué dijo: no habrá veto, en otros no dijo nada. Un tema que todavía tengo pendiente en mi exposición, que es el de si estamos en presencia de una ley o de un acto administrativo, qué fue lo que quiso el Constituyente, era ley o era acto administrativo, pienso, y sin que esto pretenda aludir a nadie que a veces a los jueces y a los legisladores se nos hacen algunas imputaciones que a veces merecemos, pero que de algún modo no son la preocupación esencial que tenemos.

Hubo alguna reunión de la Academia de la Lengua Española, y en ella se criticaron las sentencias de la Corte.

Algún buen amigo de los medios entrevistó también a Mariano Azuela Rivera, y él dijo: fíjese usted que esta crítica me sorprende, porque yo había entendido que la función de los jueces es dictar sentencias justas, y no escribir novelas con gran purismo literario; quizás exagerado, pero no cabe duda que esta es la preocupación que normalmente se tiene, en un trabajo colegiado, bien sabemos que normalmente se es muy respetuoso al estilo de un compañero, y quizás uno quisiera un estilo más depurado, pero el objetivo es que haya sentencias justas.

Igual sucede a veces con los intérpretes del Constituyente, de distintos preceptos desentrañan que quiso decir algo que probablemente nunca quiso decir.

Recuerdo unas reformas en las que participó mi padre, y que llevaban a un texto de la Ley de Amparo, verdaderamente absurdo,

y cuando yo, con la crítica petulante que normalmente caracteriza a quienes no tienen demasiada edad, le hacía notar ese absurdo, él se sintió vivamente sorprendido, recurrió a sus antecedentes del trabajo colegiado, en la preparación del proyecto, y descubrió que quien finalmente había logrado que se aprobara su precepto, había sido la taquimecanógrafa que escribió la última versión, que fue la que se entregó al cuerpo legislativo, y nadie se percató de ello; esos artículos absurdos los ha interpretado la Corte, claro, interpretación de ley en torno al marco constitucional, y esto como que resulta más factible.

Pues yo quisiera, sin entrar en repeticiones, englobar aquí, lo que es el proyecto, que hace interpretaciones de distinta naturaleza. Yo no sostengo que debe saltarse de esa interpretación de estas tesis que he leído, a las situaciones concretas, no tiene uno que recurrir a estas interpretaciones que han hecho los señores ministros, y las señoras ministras, pero con ese faro luminoso, que es lo que el orden constitucional está estableciendo; y ahí es donde yo aplicaría, y como de algún modo se ha advertido, qué es lo que me lleva a mí al convencimiento de que dentro de este sistema democrático, dentro de la naturaleza del acto sobre el que está versando el problema, de las necesidades que tiene el pueblo mexicano, en torno a ese acto, el diseño constitucional lleva a la conclusión de que el veto responde a la lógica del sistema.

Yo reproduciría la primera intervención que tuvo el día de ayer el ministro Díaz Romero, actos exclusivos, dijo Don José de Jesús Gudiño, y excluyentes, yo me voy en la línea de lo que dijeron los ministros Cossío, Valls y Silva Meza, naturalmente exclusivos, pero compartidos, porque se trata de un acto que surge de la colaboración de quienes en su respectivo campo, deben hacer todo lo necesario para el beneficio del pueblo.

A mí me llama poderosamente la atención, que estos problemas se hayan de algún modo ventilado, como, o triunfa el Ejecutivo, o triunfa el Legislativo. Se trata de que triunfe el pueblo de México, las

controversias constitucionales y se sigue de las tesis que di lectura, no son para darle la razón a un municipio o para darle la razón a un Cuerpo Legislativo o para darle la razón a un titular o de un Ejecutivo, son para ver cómo se actúa de manera tal que sea el pueblo el que finalmente reciba los beneficios y nunca reciba los daños de actuaciones de quienes tienen poder y aquí el esquema que desarrolló maravillosamente para mí el ministro Díaz Romero, pues señala, cómo es posible que un acto tan técnico y yo no tendría ni siquiera la capacidad para expresarlo como lo hicieron los ministros Valls y el ministro Silva Meza, un acto que supone una minuciosidad de conocimientos técnicos y que debe suponer, porque yo parto del supuesto, que tanto el Ejecutivo, como la Cámara de Diputados, procedieron convencidos de que estaban haciendo el bien al pueblo, yo pienso que esa es la más elemental presunción que debemos tener los Órganos Jurisdiccionales, cuando juzgamos de Controversias Constitucionales, cualquiera matiz que estemos dando de decir que éste quiso abusar, que quiso abusar el otro, que se trató de terquedad política, yo sinceramente pienso que nunca debemos hacer, no, yo quiero partir de que el Poder Ejecutivo, cuando presenta el Presupuesto de Egresos, lo hace con todos los apoyos técnicos que le llevan al convencimiento de que así es como debe ejercerse el presupuesto, claro hay un elemento de tipo político, ¿por qué? Porque el presidente de la República, por que quienes lo apoyan de algún modo surgieron de un proceso político y de algún modo tienen interés en como presentar el proyecto político y también esto se ve en la Cámara de Diputados, nuevo reconocimiento al Poder Constituyente Originario y Poder Reformador de la Constitución, porque todo esto se está teniendo en cuenta, precisamente se tiene en cuenta y alguno lo dijo en su intervención, que se trata de Poderes que surgen de una elección popular, uno que tiene además toda la responsabilidad técnica de un manejo de presupuesto y de un ejercicio presupuestal y el otro órgano plural, con fracciones parlamentarias diferentes, que en sus propias visiones de la realidad mexicana van a participar democráticamente en lo que finalmente o con razonamientos que los convencen o por la votación exigida en la Constitución, definan

qué es lo que debe hacerse y ahí es donde a mí me parece nuevamente lo digo con un gran respeto, que la opción de quienes dicen que no hay veto, rompe con el esquema democrático y afecta o puede afectar seriamente al pueblo, porque que bien que el técnico tenga la responsabilidad de presentar el presupuesto, que bien que el cuerpo político que responde claramente a los intereses populares, pueda debatir y pueda hacer modificaciones, pero que mal que eso así se quede ¿por qué? Pues porque ya no se completaría el ciclo de la representatividad popular, en cambio si añadimos al esquema observaciones y luego posibilidad de la Cámara, para que se haga cargo de esas observaciones, naturalmente que pueden plantearse muchas situaciones que aquí se han planteado, pero dentro de esta visión que estamos buscando el bien del pueblo, debe suponerse que el primer esfuerzo, será de racionalidad y en ese esfuerzo de racionalidad, que no acepto que sea hacer lo que se nos da la haga, porque todos los servidores públicos estamos sujetos a las responsabilidades de los servidores públicos, yo puedo dejar pasar un tiempo, si se trata de ejemplos catastrofistas cuando se estaba dando alguno, se me ocurrió uno, que nada más diría yo para contrarrestar.

El Pleno de la Suprema Corte funciona con un todo de siete ministros, pero en estos eventos de aniversario; etcétera, de repente viajan –me incluiré en el lado negativo- viajamos en un avión cinco ministros, y ese avión se desploma, y la Corte se queda sin posibilidad de actuar, pero el texto constitucional señala qué es lo que sucede, y la Ley Orgánica del Poder Judicial, redondea las cosas, el decano, Juan Díaz Romero no es de los que viajó; y entonces, él asume, él asume inmediatamente la Presidencia, y en los términos constitucionales y legales procede hacer una comunicación al presidente de la República, informándole del fatal suceso, y expresándole que tendrá que dirigirse a la Cámara de Senadores, presentándole cinco ternas de ministros que puedan permitir el funcionamiento de este Alto Tribunal. Pero el presidente de la República ve que es muy poco estar sin una Corte funcionando, y como el texto constitucional no señala límites, no

señala sanciones, pues estaríamos ante una situación dramática, pero qué ocurre, si el presidente de la República con una gran responsabilidad, inmediatamente elabora las ternas y las manda a la Cámara de Senadores, y aquí ya no estamos tan lejanos de la realidad, porque ya tenemos un caso, en el que por ser tres magníficos candidatos, nunca se logró la mayoría especial; y si ustedes ven las normas sobre designación de ministros. Sí hay una regla de que si en treinta días, no dice nada la Cámara de Senadores, pues entonces, el presidente de la República dice es fulano y se acabo, ¡ah!, pero cuando rechazan ternas, hay que presentar otra terna, y se pueden pasar años y años, intercambiándose ternas, rechazando ternas, y no funciona la Suprema Corte de Justicia; y entonces, podríamos interpretar, ¡no! esto quiere decir, que el presidente de la República no debe participar, porque que tal si abusa, y aquí yo apuntaría lo siguiente, y además pienso que esto es una experiencia compartida porque les hemos participado en proyectos de iniciativa de ley, siempre se legisla para la normalidad, se legisla precisamente previendo que va a ver funcionarios responsables, y no crean que esto está alejado de la realidad, cuándo se ha iniciado un año sin que esté aprobado el Presupuesto de Egresos, y en composiciones camarales sumamente difíciles de llegar a conciliaciones; y sin embargo, siempre se ha impuesto la “responsabilidad” de legisladores que cumplen con su deber.

Y así podríamos ir dando muchos ejemplos, que demostraría que así como yo también fui catastrofista en mi ejemplo, para contrarrestar los otros catastrofismos; así también, ocurre con los ejemplos que se dieron. Pero sobre todo, en esto, fue perfectamente previsor el Constituyente, pero todavía más aun, esto lo hemos puesto en práctica constantemente al resolver controversias constitucionales, y esto, que parecería verdaderamente desconcertante, y cuántos días vamos a establecer ha sido materia de discusión, de polémica, y de votación, por este Pleno, ¿por qué?, porque frecuentemente, como lo que viene en controversias constitucionales son situaciones anormales, que dan lugar

obviamente a lo que no está previsto constitucionalmente. Entonces, con una gran sabiduría el Constituyente, y luego el Legislador, señalaron la fracción IV del artículo 41, que señala lo que deben contener las sentencias, los alcances, y efectos de la sentencia, fijando con precisión todos los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

¿Por qué se dijo esto? Porque era la única fórmula para que si no todas, la mayoría de las controversias constitucionales, pudieran tener una solución del Tribunal Constitucional y su sentencia pueda ser efectiva.

Incluso por examen de laboratorio, yo invitaría a que se tomaran muchas decisiones de controversias constitucionales, y se tendría que ver que hemos tenido que idear en coherencia con el orden constitucional, en coherencia con la Constitución local, cuando se trate de un problema de ese tipo, la manera más apegada al orden constitucional, como debe cumplirse una sentencia.

De modo tal, que estas objeciones, es que ya no va a poder ser, porque se tenía que haber decidido antes del quince noviembre. ¡Claro! Eso es lo normal, eso tendría que llevar a que desecháramos un gran número de controversias constitucionales.

Se ha hablado mucho de que esto puede ser catastrófico, lo curioso es que estamos en el problema, todavía no lo decidimos, se ejerce el presupuesto y lo único que existe un poco encapsulado son las partidas combatidas.

Hay otro problema al que rápidamente me refiero, “o todo o nada” el presupuesto, “o todo o nada” el veto, o todo o nada, simplemente yo ahí digo, nos estamos apartando, respetuosamente lo señalo en el sentido común; pero de un sentido común también claramente aplicado por este Alto Cuerpo, hemos llegado a hablar de porciones

normativas, constitucionalidad de leyes, se otorga el amparo en relación al párrafo quinto, de la fracción IV, y todo lo demás queda intocado, ¿por qué? Porque de la naturaleza de los actos deriva la adecuación que es propia del juzgador, eso no lo puede decir el legislador; pero el jugador si se encuentra con algo que tiene cien puntos y se objetan cinco, ¡Ah! Aquí o se objetan los cien o no estudio porque tiene que ser todo. Ahí o veto todo, o no veto nada, ¿no?

De la naturaleza de los actos y aquí es donde yo no he oído todavía ningún argumento que me demuestre substancialmente que el Presupuesto es un ordenamiento general, impersonal, abstracto y yo sigo convencido de que no es ley, lo que en este caso tiene especial importancia definir.

De la naturaleza de un presupuesto, está el que se puede objetar, no digamos una partida, una parte de una partida, ¿por qué? Porque todo lo demás se considera correcto, y aquí vienen todos los problemas de tecnicismos que no tocan al Poder Judicial, y en eso me sumo a quienes han adoptado esa postura. Yo creo que otra gran atribución de nuestro sistema constitucional es que se prevé que determinado órgano, que determinada autoridad, cumplan con determinada función.

Se llega a prever que surjan órganos subsidiarios, y doy el ejemplo en el que estamos, yo oí repetidamente que se decía: Es que lo que vamos a decidir es de una trascendencia sensacional, pues perdónenme, pero si el Poder Reformador de la Constitución, decide reformar la Constitución y de una manera clara y categórica decide lo contrario de lo que decide esta Suprema Corte, eso valdrá y nos obligará en primer lugar, a los señores ministros de la Suprema Corte, para el futuro.

¡Claro! Entiendo, el dar importancia a lo que vamos a decir es suponiendo, que no vaya a ser esto el Poder Reformador de la Constitución, pero a través de una visión política que a lo mejor lleva

a lo que algunos exteriorizaron, a que es muy difícil en estos tiempos aprobar una reforma constitucional.

Se ha dicho es difícilísimo lograr una mayoría especial, bueno, eso va a suponer curiosamente que resolvamos este problema la mayoría especial, el proyecto sostiene un punto de vista, ha habido otros puntos de vista, pues curiosamente, el presupuesto fue aprobado por una mayoría de trescientos treinta y dos votos, votos, en contra ciento cuarenta y votos, y cero abstenciones; hubo trescientos treinta y dos votos, pues les debo decir que las dos terceras partes de quinientos, equivalen a trescientos treinta y tres punto treinta y dos; no resulta tan difícil, si nos colocamos en la perspectiva del proyecto, ahora si nos colocamos en que son dos terceras partes de los asistentes, como lo sostuvo si mal no recurso el ministro Cossío, pues mucho más fácil, en otras palabras para mí que también se ha hablado de los efectos, pues los efectos desde esta perspectiva son muy claros, que además técnicamente, algún lugar le doy a la técnica, irrefutables, cómo vamos a pronunciarnos sobre algo y sobre lo que no se ha pronunciado la Cámara de Diputados, el proyecto con ese propósito que alabe del ministro ponente que dijo yo les ofrezco todo y ya dirá el Pleno a que llegamos, y el proyecto estudia hasta las partidas, va definiendo ésta sí, ésta no etc. etc., no, no, ahí es donde yo creo que no puede llegar a la Suprema Corte, no tiene elementos técnicos y de pronto ahí sí tendríamos el gobierno de los jueces, todo lo va a resolver la Suprema Corte, no, la Suprema Corte tiene problemas de constitucionalidad, y estrictamente de constitucionalidad y precisamente su sobrevivencia será, respetar cuidadosamente, nunca ir más haya de nuestras atribuciones, entonces para mí, con base en el artículo que leí, el efecto sería que habiendo invalidez derivada de una violación de procedimiento, se regresa a la Cámara de Diputados, a la Comisión Permanente, para que se convoque a una sesión extraordinaria, a la Cámara de Diputados y se hagan cargo de la observaciones que hizo el titular del Ejecutivo; ¿cuándo lo van a hacer?, eso es responsabilidad de ellos, ahí está ya una responsabilidad política, para que adelantamos vísperas, que logran consensar, que se convencen de que unas observaciones son

correctas y las otras no, así lo van a decidir, a decidir, y cuando no lo decidan, por razones, pues lo van a decidir por votación, que puede suceder que no se llegue a la votación especial requerida, ¡bueno!, muy probablemente eso daría lugar a otra controversia constitucional posterior, y por lo pronto ¿qué sucedería?, bueno, yo creo que es una gran diferencia entre los juristas y los contadores, yo creo que si los contadores cuando algo no se gastó el día treinta y uno de diciembre, eso resulta verdaderamente dramático, hay ocasiones en que hay hasta esta zozobra, cuando se ven los presupuestos, ¡es que no hemos gastado!, ¡no hemos ejercido el presupuesto!, y aquí a veces pues se ejerce sin ninguna razón, pero se dice ¡logramos ejercer el presupuesto!, no, no se ejerció el presupuesto, pues eso servirá para el año siguiente en relación a lo que no se hizo como ahorita está sucediendo, que finalmente la Cámara de Diputados rechaza todas las observaciones del Ejecutivo, puso mucho énfasis en sus intervenciones el ministro Silva Meza en esto y lo comparto totalmente, finalmente quien decide esto, y es reconocimiento a la importancia en el voto popular de los grupos parlamentarios, es la Cámara de Diputados, ahí sí, si llegara a darse una controversia que cabe observaciones sobre el rechazo de las observaciones que hizo la Cámara de Diputados, bueno, pues eso sí, ya no sería concebible y obviamente pues tendríamos que verlo, pero con el casi cien por ciento de probabilidades de decir que eso no viene de la Constitución, porque en la Constitución se está respetando esto.

No quisiera cansarlos más, solamente el reiterar que en este caso independientemente de la votación que se vaya a dar, resulta fundamental definir si estamos en presencia de una norma o de un acto administrativo, porque de acuerdo con el sistema de las controversias constitucionales, para declarar la invalidez de una norma se requiere un mínimo de ocho votos, –y simplemente con mis elementales conocimientos de aritmética– advierto que esta situación previsiblemente no se dé.

De modo tal, que si ustedes estiman que esto está suficientemente discutido y estamos en aptitud de votar; por lo pronto, el voto sería sobre si existe veto o no existe veto; una vez que sepamos cuál fue la votación, entonces yo les iría proponiendo lo que pienso que lógicamente se tendría que hacer.

Pregunto, ¿se toma la votación?

(VOTACIÓN)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por favor señor secretario tome la votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Sí asiste constitucionalmente al depositario del Poder Ejecutivo Federal el derecho a hacer observaciones al Presupuesto de Egresos modificado por la Cámara de Diputados, respecto a esas modificaciones total o parcialmente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En el mismo sentido.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Respetuosamente, en contra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Sin dejar de aplaudir la ejecutoria que aprobó el Pleno, a propuesta del señor ministro, Don Mariano Azuela Güitrón, en aquel asunto de Temixco; y, también al otro que se ha referido, de las observaciones de la señora ministra Margarita Luna Ramos, no me han convencido las razones que se dan en el proyecto y por tanto, voto en contra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Yo también voy a votar en contra, no comparto la postura de reconocer la facultad de veto al presidente de la República; creo que centramos un problema y además este Tribunal Constitucional, estaría optando no por una interpretación, sino por una reforma jurisprudencial de la norma fundamental; en contra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: También en contra, creo que constitucionalmente no tiene la facultad de veto el presidente de la República en materia de presupuesto.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Voto porque sí asiste al Ejecutivo Federal el derecho de veto, respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos que precisó el señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: El presidente de la República no tiene posibilidades constitucionalmente de vetar el presupuesto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Sí está facultado el presidente de la República para realizar observaciones a las modificaciones del Decreto de Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN: En el sentido de la exposición, sí tiene facultades.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de 6 votos, en el sentido de que el presidente de la República está facultado para formular observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y modificado y emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Como ustedes recordarán, el artículo 42 de la Ley Reglamentaria, el artículo 105 constitucional en realidad prácticamente reproduce el texto constitucional con alguna pequeña adición, dice lo siguiente: “Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución”. Si vamos el artículo 105 de la Constitución, advertiremos que el inciso c) dice: -el preámbulo- “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste...”, etcétera; entonces aquí está la hipótesis del inciso c), que es controversia que

plantea el Poder Ejecutivo en contra de la Cámara de Diputados; luego está consignada en la regla del 42, los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por mayoría de ocho votos; en aquéllas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, declarará desestimadas dichas controversias; y prácticamente ahí tendríamos la razón de porqué mencioné que era importante definir si el Decreto de Presupuesto es considerado como una norma general o como un acto administrativo, desde luego, el Pleno tiene la palabra de si seguimos debatiendo esto, lo debatimos cuando se planteó un problema de reclamaciones, ya al hacer uso de la palabra más de alguno, alguna, han manifestado cuál es su perspectiva, desde luego, consulto lo siguiente, pienso que para determinar la naturaleza del Decreto de Presupuesto no aplica la regla de mayoría de ocho votos, sino que en esto, simplemente es una mayoría simple. ¿Les parece que tomemos votación en relación a si es un acto administrativo o es una norma general?

Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Dada la hora que es, yo quiero hacer la siguiente moción: los actos reclamados son dos, uno el Acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro, aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados, en el que, se decidió desechar las observaciones del presidente de la República por no tener la facultad expresadas; y dos, el posterior Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, creo que es necesario que meditemos, hasta ahora lo discutido tiene que ver sólo con el Acuerdo de catorce de diciembre y los efectos es muy importante que los analicemos detenidamente sobre la base de que existe veto para el Ejecutivo Federal; mi propuesta concreta es que, dejemos esto para la próxima sesión, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, yo creo que es válido en la medida en que van a surgir muchas posiciones en torno, no sólo respecto de lo que en principio sería claro que ha expuesto el ministro Ortiz Mayagoitia, sino, en cuanto a que, la conexión entre un tema y otro es muy estrecha y de lo estrecho o no de esa vinculación pueden derivarse estas situaciones, de modo tal que, coincido en que lo prudente en este caso, es, por lo pronto tener por definido lo que ha sido materia de votación, en cuanto que hubo seis votos a favor, cinco en contra, en cuanto a que existe el derecho de veto. Ahora, qué efecto tendrá en torno al Decreto del Presupuesto de Egresos, en torno al acto relacionado con la negativa a reconocer ese derecho, pues eso lo determinaremos el próximo lunes a las once horas en punto, en que reanudaremos la sesión.

SE LEVANTA ESTA SESIÓN.

(TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 14:20 HORAS).