

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 27 DE OCTUBRE DE 2022.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

187/2021

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LXV LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIDÓS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE VEINTINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ)

**3 A 23
RESUELTA**

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 27 DE OCTUBRE DE 2022.

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

**SEÑORAS MINISTRAS Y SEÑORES
MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
LORETTA ORTIZ AHLF
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 12:45 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre esta sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretario, dé cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 108 ordinaria, celebrada el martes veinticinco de octubre del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En votación económica consulto ¿se aprueba el acta? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, secretario.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 187/2021. PROMOVIDA POR DIVERSOS DIPUTADOS DE LA LXV LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIDÓS.

Bajo la ponencia del señor Ministro González Alcántara Carrancá y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PARCIALMENTE PROCEDENTE, PERO INFUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE SOBRESEE EN LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ANEXOS 1, GASTO NETO TOTAL, A: RAMOS AUTÓNOMOS Y 32, ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS. A: RAMOS AUTÓNOMOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO 2022, RELATIVO A LA ADECUACIÓN Y ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

TERCERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2º, 3º, 6º, 7º, 21, 22, 23, 24, 32, 33, 34, 36 Y EN CONCRETO LOS ANEXOS: ANEXO 13, EROGACIONES PARA LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES; 16, RECURSOS PARA LA ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO, 18, RECURSOS PARA LA ATENCIÓN DE NIÑAS NIÑOS Y ADOLESCENTES, 19, ACCIONES PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO, COMBATE A LAS ADICCIONES, RESCATE DE ESPACIOS PÚBLICOS Y PROMOCIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS, 22, RAMO 33, APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS Y 32, ADECUACIONES APROBADAS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS, CON LA SALVEDAD PRECISADA EN EL PUNTO RESOLUTIVO SEGUNDO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022.

CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, secretario. Someto a su consideración, competencia, precisión de las normas impugnadas, oportunidad y legitimación. ¿Hay alguna observación? En votación económica consulto ¿se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Señor Ministro ponente, el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, si es usted tan amable.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con mucho gusto, señor Ministro Presidente.

En este apartado, se analizan tres causales de improcedencia distintas. En primer término, se analiza la causal de improcedencia relativa a que el presupuesto de egresos no es una norma de carácter general. El proyecto propone declarar infundada esta causal de improcedencia, de conformidad al criterio mayoritario de la acción de inconstitucionalidad 11/2021, en la que este Tribunal Pleno —por mayoría de nueve votos— determinó que el estudio de una partida presupuestaria de un presupuesto de egresos, podría ser una norma general en determinados casos.

En segundo término, se declaran infundados los planteamientos relativos a que los accionantes no plantearon violaciones directas a la Constitución Federal, sino situaciones hipotéticas, dado que existen múltiples argumentos en los que, los accionantes, confrontan de manera directa la regularidad constitucional del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Y, por último, se propone sobreseer de manera oficiosa, la acción de las diputadas y de los diputados, respecto de la impugnación al recorte presupuestario del Instituto Nacional Electoral, en tanto que la asignación presupuestaria a ese órgano constitucional autónomo se analizó y resolvió por la Primera Sala en la controversia constitucional 209/2021, el pasado primero de junio del dos mil veintidós. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias Ministro Presidente. Simplemente para ordenar mi intervención. ¿Vamos a ver causal por causal?, es que se acaban de leer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se puede hacer un pronunciamiento por las causales o en general por el proyecto y por el presupuesto y las normas impugnadas.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Por lo que hace al primer apartado, en cuanto a si el Presupuesto de Egresos de la Federación es una norma general, yo me pronuncio parcialmente en contra del proyecto. Al respecto, no es la primera ocasión que este Tribunal Pleno tiene la discusión sobre la naturaleza de los denominados presupuestos de egresos, en varios asuntos nos hemos ocupado de esta problemática y, desde mi perspectiva, cada asunto debe analizarse conforme a sus propias particularidades a fin de examinar si las disposiciones o apartados que se impugnan

de un presupuesto de egresos cuentan o no con las características de una norma de rango legal, no hay una regla general —desde mi punto de vista—.

En el caso de la demanda de los diputados accionantes se puede apreciar las siguientes impugnaciones. Por un lado, se plantean argumentos en contra del Decreto del Presupuesto de Egresos por vicios en el procedimiento y de manera global y, por otro lado, se cuestiona de manera particular los artículos 2, 3, 6, 7, 21, 22, 23, 24, 32, 33, 34 y 36, así como diversos ramos de los anexos 13, 16, 18, 19, 22 y 32. En torno a esta materia, considero que cabe la procedencia de la acción respecto únicamente al presupuesto, al Decreto del Presupuesto de Egresos como un todo y por los supuestos vicios procesales, ello, tal como lo voté en las acciones de inconstitucionalidad 12/2018 y 116/2020.

En el último concepto de invalidez, la minoría accionante plantea argumentos en contra del procedimiento legislativo y sin atender a un apartado específico. En ese sentido, como lo hemos sostenido en otras ocasiones, el análisis de este procedimiento es viable para efectos de analizar el respeto a los principios que rigen la democracia deliberativa en este tipo de ejercicio de competencias; sin embargo, al margen de esta impugnación genérica, estimo que debe declararse la improcedencia de la impugnación específica que hace la minoría accionante de diversos artículos y anexos.

En primer lugar, considero que no son normas generales ninguna de las disposiciones de los diferentes anexos que se pretenden reclamar. Como se puede apreciar de su texto, en dichos anexos se delimitan el monto presupuestario que corresponde a los órganos del Estado y en específico los ramos o programas en donde debe aplicarse dicho presupuesto. Así, más que ser una disposición con un grado de generalidad, abstracción e impersonalidad, se trata

de la aplicación presupuestaria que delimitó la Cámara de Diputados, es decir, es un acto de aplicación de normas de la Constitución y de la Ley de Presupuesto y, de manera concreta, es la explicación del ramo o programa al cual se asignan determinados recursos públicos.

Incluso esta posición fue la que adopté recientemente, al fallar la controversia constitucional 209/2021 en la Primera Sala de la Suprema Corte. En este asunto se impugnó por el Instituto Nacional Electoral el anexo 32 del presupuesto y en la sentencia se argumentó que se trataba de un acto y se declaró la invalidez al no justificarse razonadamente la disminución de presupuesto para dicho órgano.

En línea a esta posición, no puedo respaldar la postura que ahora se adopta en este proyecto, insisto, los anexos reclamados únicamente contienen previsiones presupuestarias dirigidas a órganos y ramos, por ello —y como lo expondré en su momento—, el estudio de fondo me parece bastante conflictivo con la naturaleza que el proyecto le asigna a los anexos, pues el examen se basa prácticamente en verificar el aumento o disminución de montos, ello no es un examen normativo.

Tal cuestión también se demuestra con la dificultad de examinar la regresividad, ello depende —más bien— de aspectos fácticos ante la materialización de los anexos y, por ello, no es posible estudiarlo en una acción de inconstitucionalidad que supone normas legales, los anexos son actos que tendrán incidencia en la vida real y que, a partir de ello, podrá examinarse —en su caso— regresividad en amparo.

Por su parte, el proyecto no hace ningún pronunciamiento sobre la consulta indígena, si consideramos que los anexos también son

normas generales, cabría reflexionar si el anexo que alude al Programa para la Atención a la Diversidad Indígena debió haber cumplido o no una consulta indígena previamente a la decisión de no otorgamiento de recursos públicos.

Finalmente, como lo comenté en la controversia constitucional 209/2021 que resolvió la Sala, ya se determinó que el anexo 32 detenta la característica de acto, por ello, a pesar de ser una resolución de Sala, estimo que en este punto nos encontramos en una condición de cosa juzgada que no puede ser desatendida por el Pleno.

Sobre todas estas afirmaciones, no paso por alto que existen ciertos precedentes en los que el Tribunal Pleno ha señalado que eran normas generales y disposiciones reclamadas de Presupuesto de Egresos; sin embargo, lo que demuestra cada uno de estos precedentes, es que se debe de examinar cada caso en su particularidad, por ejemplo: en la acción de inconstitucionalidad 31/2019 —precisamente— voté en contra de considerar como normas los actos reclamados del respectivo presupuesto.

Por su parte, en las acciones de inconstitucionalidad 11/2021 y 34/2021, apoyé la procedencia de la acción, aun cuando se cuestionaban presupuestos de egresos; sin embargo, lo hice con la premisa de lo que acontecía en esos casos, era un cuestionamiento como un todo —el presupuesto de egresos— y únicamente por vicios en el procedimiento.

Ahora, por otro lado, por lo que hace al reclamo de los artículos impugnados del presupuesto de egresos, considero que cabe su sobreseimiento, pues en realidad la minoría accionante no planteó argumento específico en su contra. La demanda se enfocó en plantear un desacuerdo con la disminución presupuestaria

plasmada en los anexos y no con lo específicamente regulado en dichos artículos.

Por todo lo anterior, en suma, es mi posición: solo debe analizarse de fondo los alegatos de vicios en el procedimiento del decreto en su generalidad, pero debe sobreseerse la acción por la impugnación específica de diversos actos contenidos en los artículos y anexos del presupuesto. Muchas gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Gutiérrez. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministra Yasmín Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministro Presidente. Yo coincido esencialmente con lo que señaló el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en esta acción de inconstitucionalidad se están impugnando doce artículos, seis anexos, por lo que, —en mi opinión— no puede generalizarse que todo el PEF se conforme de normas generales, sino que este aspecto debe analizarse caso por caso, lo cual en la especie, me lleva a concluir que, al analizar los anexos reclamados, solo constituyen actos de aplicación de las normas reguladoras del gasto público contenidas en la legislación presupuestal, porque la función de los anexos es precisamente la de definir las cantidades precisas que pueden aplicarse para determinados rubros acorde con la recaudación programada para el ejercicio 2022 de la ley respectiva, inclusive, este Tribunal Pleno apenas el cinco de abril de dos mil veintidós, determinó al resolver la acción de inconstitucionalidad 139/2019, que el principio de especialidad que rige el presupuesto se refiere a que el gasto público no debe aprobarse de manera genérica en el PEF, sino que debe especificarse, además de la temporalidad, tanto el destino o partida como el monto respectivo —párrafo 370—, lo cual reafirma la noción de que las asignaciones presupuestales son actos

administrativos concretos y tan no son normas generales los anexos del PEF que en este caso se impugnan, que la misma ejecutoria de la acción 139/2019 se estableció por este Tribunal, —párrafo 381:— La Cámara de Diputados tiene el deber constitucional de especificar el destino del gasto, esto es, tanto las partidas respectivas como los montos autorizados, pues además de que ello es condición de posibilidad de la fiscalización del gasto público federal; en términos del mismo artículo de la Constitución, una aprobación genérica equivaldría a delegar la facultad de aprobación del gasto público al ejecutor del mismo. Lo que es incompatible con los principios que la doctrina atribuye al presupuesto, como es el de legalidad y el de especialidad, pero, sobre todo, es incompatible con la finalidad de esa exclusiva facultad, servir de control democrático del gasto público federal y de contrapeso al Poder Ejecutivo, fijando los cauces y límites a la discrecionalidad en la ejecución del presupuesto. Además, en la misma ejecutoria, el Tribunal Pleno determinó que una vez hecha la asignación presupuestal se agota la decisión legislativa, ya que los ejecutores del gasto no pueden determinar un destino diverso al previsto por la Cámara de Diputados, conforme al principio establecido en el artículo 126 constitucional, en el sentido en que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior.

La importancia de establecer en este considerando que los anexos reclamados no contienen normas generales radica en que por esta característica tampoco será posible examinar los vicios propios que se formulan contra ellos, sin que esto implique indefensión, para que en su caso llegaran a resultar afectados, porque las dependencias, organismos y particulares tienen a su alcance otros medios de control como es la controversia constitucional y el juicio de amparo —según corresponda—. Por ello, mi voto es por la

improcedencia de la acción, en este caso. Gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias, señor Presidente. Yo he sostenido en varios precedentes el criterio de que el Presupuesto de Egresos de la Federación, puede contener tanto normas generales como actos materialmente administrativos de asignación y aprobación del gasto para partidas y órganos específicos por un período determinado y, que ello, da pauta para que se analice, en cada caso, si —en función de la materia que se está impugnando— se trata de una norma general o un acto materialmente administrativo. Así lo hice, se hizo, incluso, en la acción 11/2021, voté expresamente en contra de la afirmación general que se hizo en ese proyecto —bueno en ese asunto ya resuelto—, en el sentido de que el presupuesto reclamado era una norma general. Así se hizo constar en la votación relativa.

Ahora, en esta acción de inconstitucionalidad se impugnan, básicamente, actos administrativos de aprobación del gasto en que se fijaron los montos del presupuesto para distintas ramas y sus programas de desarrollo, al considerar —las accionantes— que esos montos son menores o insuficientes y, por ello, regresivos. En mi opinión, en este caso, lo efectivamente impugnado no puede ser considerado norma general, pues no se trata de una regulación que esté destinada a una clase de sujetos —generalidad— para normar clases de conductas —abstracción— y, además, de manera intemporal. Por el contrario, se trata de actos de aprobación de un monto presupuestal concreto en relación con sujetos públicos —también concretos— para ser ejercido a través de programas y

acciones concretas durante el año que está trascurriendo, es decir, —a mi juicio— lo efectivamente impugnado es un acto materialmente administrativo emitido por la Cámara de Diputados. Ha sido criterio reiterado de esta Corte, al interpretar el artículo 105 constitucional que, en las acciones de inconstitucionalidad, no es posible impugnar actos administrativos de esa naturaleza, sino, exclusivamente, normas generales que tengan el carácter de leyes formal y materialmente legislativo.

Por lo tanto, en congruencia con los votos que he emitido en los diversos precedentes que se han analizado por este Tribunal Pleno e, incluso, por la Primera Sala a la que pertenezco, —yo— votaré por la improcedencia de esta acción de inconstitucionalidad. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra Piña. Ministro Javier Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Muchas gracias, Ministro Presidente. Bueno, muy en la línea de quienes me han precedido en el uso de la palabra. El tema me parece sumamente importante y trascendente como precedente para los asuntos en los que se impugnen disposiciones de Presupuesto de Egresos de la Federación y no es una definición —desde mi punto de vista—, únicamente, meramente doctrinal o no doctrinal, más allá de la procedencia, conforme a la naturaleza de la norma, pues esto impacta, por ejemplo, o impactará en la posible suspensión ¿no? cuando sea solicitada por algunos órganos de, precisamente, actos que se deriven o que estén previstos en el presupuesto de egresos. Por eso, —yo—, pues, al igual que quienes me han precedido en el uso de la palabra, no puedo compartir el criterio de que, en su totalidad, señalemos como Tribunal Constitucional, que el Presupuesto de Egresos de la Federación sea una norma de

carácter general sin excepción alguna. Yo siempre he sostenido que estamos ante la presencia de una disposición compleja y esta complejidad se reconoció por este Máximo Tribunal, —yo— podría decir desde la controversia constitucional 109/2004, donde la Suprema Corte de Justicia empieza a analizar que fue, perdón, la controversia contra o por el veto del Ejecutivo hacia el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Máximo Tribunal empieza a analizar o se avoca al análisis de la naturaleza del presupuesto de egresos.

Desde aquella ocasión, —me parece a mí, si interpreto bien lo que sucedió en la sentencia de esa controversia—, pues la Suprema Corte, por un lado, le da el carácter de norma de carácter general en el momento en que señala en su sentencia que procede el veto presidencial contra el PEF, reconociéndole entonces que es una norma, que puede ser una norma de carácter legislativo. Pero —por otro lado—, también concede la suspensión específica en ciertas partidas o ciertas disposiciones que consideró que pudieran ser actos.

Señalaba —anterior— yo también en diversos precedentes, la última, la 31/2019, también en un asunto de Chihuahua, formulé en esa ocasión voto concurrente, y señalé que era necesario determinar caso por caso el tipo de normas que se estaban impugnando para ver si era precisamente una disposición de carácter general o no.

No tengo duda, aquí tengo el presupuesto vigente, en donde, no tengo duda que hay disposiciones materialmente generales, abstractas e impersonales, es decir, materialmente legislativas como todos los lineamientos generales para el ejercicio del gasto fiscal, Capítulo I, disposiciones generales; las disposiciones de autoridad y disciplina presupuestaria, en el Capítulo II, las reglas sobre el gasto de comunicación social que impactan no solo a las dependencias y entidades, sino a las entidades federativas en

cuanto a las reglas de ejercicio del gasto en período electoral; el capítulo de servicios personales; el Capítulo V, la inclusión de las personas con discapacidad; Capítulo VI, el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas; el Capítulo VIII, la evaluación del desempeño. En fin, tenemos una serie de disposiciones que, en su análisis, vemos que, más bien pareciesen o pudiesen asimilarse a disposiciones reglamentarias, generales, abstractas e impersonales, reglamentarias de la propia Ley de Disciplina Presupuestaria de la Ley de Presupuesto o de la Ley de Planeación, en ese sentido.

Además, de que en el debate político, complejo, que se lleva a cabo en la Cámara de Diputados y con la total libertad legislativa de que dispone la Cámara para aprobar el presupuesto, pues suele incluir también disposiciones que, inclusive, pueden ir en contra de leyes materialmente legislativas o —digamos— votadas por ambas Cámaras y que —desde mi punto de vista— no puede negarse que ese tipo de disposiciones son materialmente legislativas y que procedería la acción de inconstitucionalidad; sin embargo, congruente con lo que —yo— he sostenido, me parece —a mí— que, en específico los anexos y las normas que se están ahora impugnando, es la asignación directa de una partida específica del presupuesto de egresos, puede ser definitivamente impugnada vía controversia constitucional, como un acto, incluso puede obtenerse, en su caso, en determinado momento, la suspensión por ser acto y no norma de carácter general. Lo hemos visto en ambas Salas, estoy seguro, este tipo de controversias contra disposiciones muy específicas, —digamos— clasificadas como actos del Presupuesto de Egresos de la Federación y, en su caso, de presupuesto de las entidades federativas.

En ese sentido, —a mí, sí— me parece que los anexos y esta especificidad en la partida específica, no es susceptible de analizarse en control abstracto; me parece —a mí— que no son

disposiciones materialmente legislativas o disposiciones de carácter general —perdón— en ese sentido, y desde luego, ahí todos estamos de acuerdo, no porque vengan de un proceso en una sola Cámara, creo que eso —ya— es —digamos, ya— un debate que quedó atrás desde hace mucho tiempo, sino simple y sencillamente por la sustancia o la materia misma que contiene la norma. Entonces, me parece que no se están impugnando —en este caso— normas generales abstractas impersonales sino partidas específicas del presupuesto que, desde mi punto de vista y en este caso, —yo— votaré porque se trata de actos; y, por lo tanto, por la improcedencia de la norma. Gracias, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Alguien más quiere...

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Perdón, de la acción.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Hacer uso de la palabra?

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: De la acción.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo he votado en relación con el presupuesto, que efectivamente es una norma de carácter general contra la cual procede la acción de inconstitucionalidad, y en la primera ocasión en que voté este asunto en el Pleno, se discutió mucho si teníamos que hacer una disección de qué normas eran de carácter general y cuáles eran realmente actos administrativos para que procediera en relación con un tipo de normas y otras no; y —yo— en aquel momento voté que cuando había una impugnación del presupuesto como tal, no era viable empezar a hacer una disección de cada norma, porque me parece que era extraordinariamente complicado, si se impugna en su totalidad el presupuesto que como —ya— se dijo aquí, tiene ciertas normas de

carácter general y tiene otras que son específicas, deberíamos de plantear la procedencia y así he votado; sin embargo, me parece que este asunto es distinto a los que votamos anteriormente.

Aquí no se está impugnando el presupuesto en su totalidad, se están impugnando una serie de normas aunque realmente lo que se está impugnando son programas específicos y más allá de los programas, se están impugnando asignaciones específicas, y esto me parece que, por un lado, no es... no constituyen normas de carácter general, no es un trabajo de control abstracto de normas de carácter general e incluso tengo dudas, que en principio hasta en una controversia constitucional este sea un trabajo que le corresponda determinar como normalidad de control constitucional a esta Suprema Corte. Claro, habrá casos en que realmente un programa específico, una asignación, se deje sin efectos algo que está en la Constitución, pero en principio, quien tiene los elementos técnicos y toda la información para poder asignar las partidas pues es precisamente el órgano legislativo que tiene esta atribución constitucional.

Nosotros como Jueces Constitucionales es extraordinariamente complicado sustituirnos en las políticas públicas que se han determinado por el órgano electo democráticamente por la ciudadanía para determinar cómo se debe establecer el presupuesto; de tal suerte que, —a mí— me parece que, en este caso en particular, al estarse impugnando realmente más que preceptos lo que se está impugnando son programas, incluso, más que programas, asignaciones específicas, no estamos en presencia de normas de carácter general y —yo— votaré por la improcedencia de esta acción, reiterando que mi criterio es que por regla general, cuando se impugne el presupuesto como tal, —sí— procede la acción de inconstitucionalidad, pero cuando se impugnan normas específicas, me parece que tenemos que analizar la naturaleza de

cada una de estas normas a ver si efectivamente constituyen o no normas de carácter general. ¿Algún comentario? Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Me surge una duda. Ya que se presentó todos los apartados de sobreseimientos de manera conjunta, en el tercero que es el sobreseimiento de la impugnación del Presupuesto de Egresos de la Federación, en relación a la asignación presupuestaria realizada al INE, se determina que hubo una cesación de efectos, porque este asunto se había decidido en una controversia constitucional en la Sala. Yo, hasta donde recuerdo, en una controversia constitucional no podemos hacer una declaratoria general de invalidez de una norma, la controversia es de otra naturaleza; entonces, me parece difícil llegar a la conclusión de que hubo una cesación de efectos de una norma general, derivado de una controversia constitucional que vinculó al INE y a la Cámara de Diputados y solo tuvo efectos entre ellos. En todo caso habría cosa juzgada y no cesación de efectos, porque en la controversia pues no declaramos de manera general la invalidez, suponiendo que es una norma, desde mi punto de vista es un acto y hay cosa juzgada y se debería de sobreseer por cosa juzgada, pero me preocupa que el proyecto plantee una cesación de efectos, derivado de una controversia constitucional que se llevó a cabo en Sala, donde no hubo una declaratoria general de invalidez partiendo del supuesto de que esto es norma. Gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Gutiérrez. ¿Algún otro comentario? Ministra Ríos Farjat.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias, Ministro Presidente. Yo, en términos generales, estoy a favor de la propuesta que declara procedente la acción y que declara la validez de las asignaciones del presupuesto de egresos de la Federación.

Respecto a este primer punto, que es la procedencia, tengo algunos matices respecto a las consideraciones del proyecto, pero la propuesta es coincidente con mis posicionamientos, recientemente la controversia constitucional 209/2021: ahí voté por la procedencia de la controversia a partir de la consideración de que el presupuesto de egresos es una norma general. Si bien, con algunas particularidades *sui generis* con respecto o en comparación a otras leyes del orden jurídico, no deja de ser norma general, porque contiene lineamientos para el correcto y ordenado gasto público, como se dijo por este Tribunal cuando votamos la acción de inconstitucionalidad 11/2021 en noviembre del año pasado, y que es un precedente muy reciente de este Tribunal Pleno —sino es que el más reciente—, y que fue votado por mayoría de ocho votos.

Cierto que los presupuestos de egresos contienen una configuración normativa compleja. Por su naturaleza, asignan un presupuesto, es decir, los montos previstos para el gasto público pero, por otro, lado también son instrumentos programáticos que pueden establecer cargas, deberes, obligaciones, finalidades concretas de actuación. En el mismo instrumento normativo puede haber tanto actos como normas, pero no por ello deja de ser ley y respecto de ella deben seguirse las reglas de procedencia —me parece—, para una acción de inconstitucionalidad.

Creo que el control constitucional del presupuesto es posible y procedente, pero ello, desde luego, no puede tener el alcance de evaluar de manera pormenorizada cada ajuste o peso a peso, sino que debemos hacerlo así, de forma general, inclusive, ante posibles vicios de procedimiento legislativo en la aprobación, como los que se hacen valer en este caso. Además, creo que si se van a analizar anexos o cuestiones específicas, precisamente para dilucidar que son los anexos, pues creo que, respecto a eso, lo tendríamos que

determinar, precisamente, en el fondo de la acción, haciéndola procedente. Es cuanto, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. ¿Algún otro comentario? En relación con lo que decía el Ministro Gutiérrez, en mi caso personal, al —yo— votar por la improcedencia de toda la acción, —ya— no tendría que hacer esa votación seccionada, aunque concuerdo con su observación, en su caso, creo que tendríamos que hablar de cosa juzgada más que de cesación de efectos. Tome votación, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Estoy parcialmente de acuerdo con el proyecto. Estoy por la procedencia de la acción, únicamente respecto al presupuesto de egresos como un todo y por lo que hace a los vicios en el procedimiento y por la declaratoria de improcedencia respecto a los artículos y anexos específicamente reclamados; me aparto de algunas consideraciones, por ejemplo, el sobreseimiento por cesación de efectos en cuanto al anexo 32 —me parece que es— pero estoy a favor, en ese sentido, por sobreseer por cosa juzgada.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: En general estoy a favor, excepto por la causa de improcedencia que concluye que el presupuesto de egresos es una norma general, pues, como lo he hecho en precedentes, considero que en este caso no hay normas generales en la materia de impugnación y, por lo tanto, debe de sobreseerse.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Por la improcedencia de la acción, sobreseimiento integral.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Y por la improcedencia de la acción, que se sobresea la acción de inconstitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo estoy de acuerdo con el proyecto y por la procedencia y que se considere que es norma general, y estoy de acuerdo con el planteamiento del señor Ministro Gutiérrez en relación con el tercero de los puntos de improcedencia que debe considerarse como cosa juzgada y no cesación de efectos.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Estoy con el proyecto, se me hace complejo establecer la procedencia por lo que hace al presupuesto en general, pero improcedencia por lo que hace a sus artículos. Yo estoy con el proyecto y también creo que el sobreseimiento debe ser por cosa juzgada respecto al anexo 32.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Acorde con el criterio que he sostenido en diversas acciones, yo iría por la improcedencia total de la acción.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor del proyecto, con un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Por la improcedencia de la acción.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Es improcedente este asunto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En el mismo sentido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existen siete votos por la improcedencia del asunto, el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, por la improcedencia parcial.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Me podría sumar a la improcedencia total.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ocho votos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Consecuentemente, al haber ocho votos por la improcedencia, le consulto al Ministro ponente si pudiera hacer el engrose.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Yo me haría cargo del engrose, con mucho gusto, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perfecto. Entonces, se haría el engrose, le agradezco mucho al señor Ministro ponente.

Y DE ESTA FORMA QUEDA DEFINITIVAMENTE RESUELTO ESTE ASUNTO.

Señoras y señores Ministros, voy a proceder a levantar la sesión, las convoco y los convoco a nuestra próxima sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el próximo jueves a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)