

ÍNDICE		
CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 8 DE FEBRERO DE DOS MIL CINCO.		
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS		1
NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
	ORDINARIA TRES DE 2005.	
371/2004	RECURSO DE RECLAMACIÓN interpuesto por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del proveído en el que se concedió la suspensión solicitada por la parte actora, dictado por la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de 2004, el 22 de diciembre del mismo año, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional número 109/2004. (PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS	3 A 47 CONTINÚA EN LISTA

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

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES OCHO DE
FEBRERO 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 17:10 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión.

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

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros los proyectos de las actas relativas a las sesiones públicas números once y doce ordinaria y solemne respectivamente, celebradas el jueves tres de febrero y el lunes siete de febrero en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se pone a la consideración del Pleno las actas con que ha dado cuenta el señor secretario. Consulto si en votación económica ¿se aprueban?

(VOTACIÓN)

APROBADAS.

Continúe dando cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

RECURSO DE RECLAMACIÓN NÚMERO 371/2004. INTERPUESTO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN CONTRA DEL PROVEÍDO EN EL QUE SE CONCEDIÓ LA SUSPENSIÓN SOLICITADA POR LA PARTE ACTORA, DICTADO POR LA COMISIÓN DE RECESO DEL SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES, EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NÚMERO 109/2004.

La ponencia es de la señora ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y en ella se propone:

PRIMERO.- ES PROCEDENTE PERO INFUNDADO EL PRESENTE RECURSO DE RECLAMACIÓN.

SEGUNDO.- SE CONFIRMA EL ACUERDO RECURRIDO DE VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL CUATRO, DICTADO EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2004.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el proyecto con que se ha dado cuenta. Señor ministro Góngora Pimentel tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente. Para plantear a la atención de los señores ministros, algo que parece ser de estudio previo, relacionado con la precisión en los efectos y alcances de la suspensión en el auto impugnado, por qué, porque de conformidad con el artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Federal, el auto o interlocutoria mediante el cual se otorga la suspensión debe precisar entre otros elementos, los actos suspendidos y los efectos y alcances de la medida cautelar.

Al respecto, advertimos que el auto recurrido no cumplió con estos requisitos sin que el proyecto se haga cargo también de tal estudio, lo cual

pensamos que es necesario en atención al principio de congruencia, por qué, la parte actora solicitó la suspensión en los siguientes términos:

Primero.- Para que no se ejecuten las órdenes derivadas de los artículos transitorios y los anexos del 2 al 20 del Presupuesto de egresos de la Federación, referidas a las dependencias y entidades, tanto de la administración pública centralizada, como de la paraestatal. Eso lo encontramos en la página noventa y siete de la demanda y, Segundo.- Para que en específico (primero en lo general) no se ejecuten las órdenes derivadas de los transitorios y anexos del 2 al 20, y luego: Segundo.- Para que en específico no se ejecuten diversos actos, entre los que se encuentran la construcción de tramos carreteros, obras para la Secretaría de Marina, instalaciones deportivas, etcétera, que son precisados en las páginas noventa y siete a ciento dos de la demanda.

Ahora, tenemos que el auto recurrido concedió la suspensión de los actos solicitados de acuerdo a lo expuesto en su Considerando Quinto, el cual, en la parte relativa señala (transcribo) “Se estima pertinente conceder la suspensión de los efectos y consecuencias de los actos reclamados en esta controversia constitucional, para el único y exclusivo efecto de que no se realicen las transferencias, ni en consecuencia se apliquen las partidas presupuestarias previstas en el Decreto de Presupuesto de egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, en las obras, servicios y transferencias que específicamente señala la parte actora y que han quedado precisadas en el Considerando Segundo de este acuerdo”.

De lo anterior, tenemos que se concedió la suspensión, entonces respecto de las obras, servicios y transferencias que específicamente señala la parte actora en el Considerando Segundo; para conocer cuáles son dichos actos, conviene traer a colación el contenido del Considerando Segundo.

En la parte relativa (señala el Considerando) en el capítulo correspondiente de la demanda, dice el Segundo Considerando: “La parte actora solicita la suspensión indicando esencialmente: Primero.- Para que no se ejecuten las órdenes derivadas de los artículos transitorios y anexos del 2 al 20 del Presupuesto de egresos de la Federación, referidas a las dependencias y entidades, tanto de la administración pública centralizada, como de la paraestatal, hasta en tanto esa H. Suprema Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad de los actos impugnados” y, Segundo.- Para que en específico no se ejecuten las siguientes órdenes, consistentes en:

Las órdenes contenidas en los anexos 19, así como 19-A, en el apartado Infraestructura Ferroviaria, del Decreto PED2005, emitido por la Cámara de Diputados, referentes a los siguientes rubros específicos de los citados anexos, y viene aquí una relación de todos los anexos.

Como se advierte en la transcripción, en el primer petitorio de la solicitud de la suspensión, la parte actora solicitó la medida cautelar respecto de los artículos transitorios y los anexos del 2 al 20 del Presupuesto de egresos de la Federación, para que no se ejecuten las órdenes dirigidas a las dependencias y entidades tanto de la administración pública centralizada, como de la paraestatal.

Por ello, si el auto señala que concede la suspensión respecto de los actos ubicados en el Considerando Segundo, se entiende que los alcances y efectos de la suspensión también abarcan el punto número uno en mención, sin embargo esto no queda claro; en efecto, si bien el auto recurrido señala que los alcances y efectos de la suspensión serán que no se ejecuten las partidas presupuestarias, previstas en el Presupuesto de egresos de la Federación de 2005, en las obras, servicios y transferencias que específicamente señala la parte actora, también lo es que en el

Considerando Quinto, indica que las obras suspendidas representan un monto de cuatro mil ciento noventa y cinco millones de pesos, cuando según nuestro cálculo lo referente únicamente al primer punto petitorio, que no se tuvo en cuenta, asciende a un monto de doscientos cincuenta y cinco mil setecientos treinta y dos millones, setecientos cincuenta y siete mil, ochocientos quince pesos con ochenta centavos. Lo anterior es así porque la parte actora impugna anexos del Presupuesto de Egresos, tan importantes como el nueve, pues alega la ilegalidad de la asignación realizada respecto del Fondo de Aportaciones para los Fortalecimientos Municipales y de las demarcaciones territoriales para el Distrito Federal, que por sí sólo asciende a veintiséis mil cuatrocientos cinco millones, seiscientos noventa mil cuatrocientos siete pesos, y la ilegalidad del Fondo de Aportaciones Múltiples que asciende a la cantidad de nueve mil seiscientos, o bien respecto de las autorizaciones autorizadas para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, que por sí asciende a la cantidad de ciento sesenta y tres mil, setecientos ochenta y nueve millones, ciento veinticinco mil, seiscientos cuarenta y un pesos. En orden a lo expuesto, el esclarecimiento de esta cuestión pienso, que es de suma importancia y de estudio previo pues antes de decidir sobre la confirmación o negativa del auto recurrido, debemos tener certeza sobre cuál es la materia suspendida, el proyecto no se hace cargo de aclarar lo anterior, sino que por el contrario reitera esta situación en las páginas noventa y cinco a noventa y siete, en donde se afirma nuevamente que la suspensión operó respecto de los dos puntos solicitados por la parte actora, lo cual es un problema, debido a que propone confirmar en sus términos la concesión de la suspensión, sin que exista certeza sobre cuál es la materia suspendida; ahora bien, la incongruencia advertida en el auto, nos puede llevar a dos situaciones diferentes, que posiblemente deban ser esclarecidas: Primera.- Los ministros instructores, operaron la suspensión no sólo por los puntos específicos del petitorio segundo, sino respecto del punto petitorio primero,

por lo cual la suspensión, no sólo fue concedida por cuatro mil ciento noventa y cinco millones de pesos, que se describen en el Considerando Quinto del auto, sino por el monto total de lo suspendido, que asciende a la cantidad de doscientos sesenta y cuatro mil, cuatrocientos setenta y seis millones, sesenta y dos mil novecientos cuarenta y tres pesos, o Segunda.- Los ministros instructores, únicamente se pronunciaron respecto del punto petitorio segundo, dejando de proveer respecto de lo solicitado por la parte actora, en el punto primero del capítulo de suspensión de la demanda, si sucedió lo plasmado en el primer punto, es decir que la suspensión se otorgó respecto de ambos puntos petitorios, entonces los alcances de la suspensión son mucho mayores que lo plasmado en el Considerando Quinto, lo que se deberá pienso yo tomar en cuenta para efectos de la discusión. En caso de que los ministros no hayan resuelto lo solicitado por la parte actora, es posible que este Tribunal Pleno deba realizar un pronunciamiento al respecto, claro en contra de la postura anterior, se puede argumentar que no existe agravio de la parte demandada, y que por lo tanto, esto no debe ser materia del estudio, dicha disposición estrictamente técnica, no es congruente con el sistema que rige la suspensión en materia de controversias, pues inclusive, no es necesario que la medida cautelar sea solicitada, sino que se puede conceder oficiosamente, como señala la primera parte del artículo 14 de la Ley Reglamentaria del 105 constitucional, fracciones I y II, dice el 14: “Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva” . Luego el objeto de la suspensión en las controversias constitucionales, es la salvaguarda de la materia del juicio, sin importar los errores de las partes, inclusive la ausencia de petición respecto de la suspensión, por ello, al conocer este Tribunal Pleno de la reclamación, posiblemente deba asumir plena jurisdicción y velar por la salvaguarda de la materia controvertida. Lo

anterior no significa que deba concederse la suspensión, sino únicamente que el estudio respecto de la supervivencia de la materia del juicio, no está sujeto a la mayor o menor pericia de las partes, lo que implica que aun cuando no exista agravio, debe existir un pronunciamiento congruente y exhaustivo respecto de lo que se pidió, de tal manera que no exista peligro que la controversia constitucional pueda quedar sin materia. En este tenor, previamente al estudio de los agravios, pues pienso que se debe corregir oficiosamente la incongruencia respecto de los alcances y efectos de la medida cautelar, concedido en el auto de fecha veintidós de diciembre de dos mil cuatro, pero esto pues está sujeto a lo que los señores ministros piensen, esta es solamente una duda que me permito plantear antes de entrar a otros temas señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Creo que conviene precisar dada la intervención del señor ministro Góngora, que por hacer un planteamiento previo al continuar la discusión del asunto, agradecería que se refirieran al problema planteado por el señor ministro Góngora Pimentel, a fin de que una vez superada esta situación en su caso, podamos continuar con el análisis de los problemas restantes. Continúa en consecuencia, el análisis. Señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente. Traté de escuchar con mucha atención y cuidado las exposiciones, siempre muy acuciosas del señor ministro Góngora Pimentel, y sin embargo, para mí, la lectura que da al auto suspensorial, pues la calificaría de peculiar, yo les ruego a los señores ministros, situarse en la página 10 del proyecto, en donde se hace la transcripción del auto suspensorial, y ahí se dice lo siguiente: Se estima pertinente conceder la suspensión de los efectos y consecuencias de los actos reclamados en esta controversia constitucional, para el único efecto de que no se realicen las transferencias ni en

consecuencia se apliquen las partidas presupuestarias previstas en el decreto de Presupuesto de egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, en las obras, servicios y transferencias que específicamente señala la parte actora, y que han quedado precisadas en el Considerando Segundo de este Acuerdo. ¿Y cuál es esa especificidad y cómo debe leerse?, las descritas, y si bien vemos y nos situamos en las páginas...

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: ¿97, de la demanda?.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: 3, del proyecto, 4 y siguientes, vemos qué es lo que se menciona con especificidad, qué es lo que se describe y de qué es lo que piden la suspensión quien ejerce la acción controversial y se enumeran del 1, al 29, en la página 6, y llegan a cuestión de detalle, no es algo que se deje al acaso o en forma genérica, sino en forma específica.

Las órdenes de adquisición y mantenimiento relativas a la Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S. A. De C. V., incluyendo equipo de refrigeración, página 168 del Decreto PEF/2005.

2.- La orden de realizar las obras y adquisiciones relativas, a: inciso A).- La Biblioteca CCU de Jalisco, página 167, del Decreto PFP/2005.

B).- La seguridad de los museos y reposición de equipos, Museo de Antropología Carlos Pellicer Tabasco, página 168, y me voy al acaso.

G).- La infraestructura en educación especial del Estado de Michoacán, página tal.

La orden de apoyar una institución de naturaleza privada denominada La Entidad Mexicana de Acreditación, Asociación Civil, vamos, viene hablando

de tramos carreteros, Huichapan, Tecozautla, Tepatitlán, Puerta de Acahual, Huixquilucan, Lechería, El Dorado, etcétera, esas partidas específicas, pienso que claramente quedaron suspendidas en cuanto a la transferencia efectiva de los recursos para su consecución, entonces yo no veo lugar en citación, en la forma en que lo menciona el señor Ministro Góngora Pimentel, para mí hay absoluta claridad en el auto suspensorial.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No sé si me permita, señor Ministro Aguirre, mencionó usted en su intervención, que se especificaban las partidas, hasta la número 29, en la página 6; sin embargo, yo advierto que cuando en la página 3, se inicia, para que en específico no se ejecuten las siguientes órdenes consistentes en, empieza con la letra A, y la letra A, en la página 6, concluye con 31, acceso a Tuxpan, y luego sigue C, hay una B, o sea empieza A, que termina en la página 4, con el 3, la orden de apoyar una institución de naturaleza privada, denominada La Entidad Mexicana de Acreditación, A. C., luego dice B, y ahí empiezan 31 tramos carreteros, que concluyen en la hoja 6, y luego C, y de la C, nos vamos prácticamente hasta la página 9, donde termina diciendo: también lo es que aun ante la manifiesta inconstitucionalidad del mismo sería un acto de irresponsabilidad del Ejecutivo Federal pretender la suspensión de dicho instrumento financiero con base en el cual debe ejecutarse el gasto público en el ejercicio fiscal 2005, entonces yo creo que si vemos un poco más arriba, ahí terminarían los distintos puntos que propiamente más aún en la página 8, creo que ahí termina, en donde dice, así como la adquisición de cuatro lanchas interceptoras, entonces yo sólo me permitiría precisar aún esto añade hasta la página 8, si las partidas respecto de las cuales el auto determinó la suspensión, ¿está de acuerdo señor ministro?

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Estoy totalmente de acuerdo. Gracias por la precisión señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa el asunto a discusión en este punto previo, bueno yo creo que si ninguna de las ministros ni de los ministros desean hacer uso de la palabra, podemos someter a votación este primer punto en el sentido de si el auto suspensorial es suficientemente claro en cuanto a las partidas específicas a las que se refirió la suspensión decretada, o si por el contrario, habría que hacer precisiones acuciosamente en torno a este acto suspensorial, tome la votación señor secretario.

SECRETARIO DE GENERAL DE ACUERDOS: Con todo gusto señor.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Para mí tiene claridad.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Tiene claridad toda vez que en la página 7 del propio acuerdo dice: “En las obras, servicio y transferencias que específicamente señala la parte actora y que han quedado precisadas en el Considerando Segundo de este acuerdo”. De manera tal que al estar transcritas y estar precisadas, me parece que el auto tiene suficiente claridad.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: A mí me parece que tiene claridad, aunque no estoy seguro si el cálculo general que se hace es correcto o no, pero que eso no es preciso, sí es.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Yo lo que quiero es que se haga una precisión, dice en su demanda “atento a lo expuesto se solicita la suspensión de los actos impugnados, para los siguientes efectos:

Primero.- para que no se ejecuten las órdenes derivadas de los artículos transitorios y los anexos del 2 al 20, del presupuesto de egresos, etcétera, y luego para que en específico no se ejecuten”. Pero la pidió de dos cosas, no me parece claro.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí tiene claridad.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Es suficientemente claro el Acuerdo.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo revisé este proyecto y a mí me pareció claro cuando lo estudié.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: También creo que hay claridad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno yo coincido en que es claro, porque el que se haya pedido la suspensión por determinados alcances, a

quien podía haber afectado fue a quien pidió suspensión si es que se otorgó la suspensión con limitantes y como lo leyó el ministro Aguirre Anguiano, hay una parte en que se está diciendo que se concede la suspensión de los efectos y consecuencias de los actos reclamados de esta controversia constitucional, para el único y exclusivo efecto de que no se realicen las transferencias ni en consecuencia se apliquen las partidas previstas y continúa, total que este fue el efecto que se vio en el auto suspensorial, si se hizo una solicitud más amplia y no se aprobó pues para estos efectos, pienso que sería el caso de que se hubiera hecho valer en el recurso de reclamación por parte de quien solicitó la suspensión, por estimar que no se había otorgado con la amplitud que solicitaba, por otro lado es muy usual el que en los autos y en las sentencias, para evitar una serie de repetición que alargarían enormemente los asuntos, ya de suyo, se critica que en México hacemos resoluciones muy amplias, pues es legítimo, simplemente, remitir a lo que en el propio auto se está diciendo, de manera tal que yo coincido también, en que es suficientemente claro el auto correspondiente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de diez votos en el sentido de que el auto suspensorial es suficientemente claro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, habiéndose superado esta primera observación, continua el proyecto a la consideración de ustedes.

Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente, que bueno que se superó esta afirmación porque de cuatro mil y pico de millones a doscientos mil y pico de millones, ¡caray!, es una diferencia extraordinaria, que bueno que nada más se especificó sobre eso.

Ahora, no comparto el sentido ni las consideraciones del proyecto, porque considero que debe revocarse el auto recurrido y negarse la suspensión, en atención a las siguientes razones, toda vez que en el recurso de reclamación, —como ya lo dijimos la vez pasada—, opera en plenitud la suplencia de la deficiencia de los agravios, abordaremos el estudio de los requisitos para el otorgamiento de la medida cautelar, a fin de verificar si los supuestos previstos por la ley, se actualizaron y demostrar que fue inexacto el otorgamiento de la suspensión, en este sentido dentro del proceso lógico jurídico para decidir sobre la concesión o negativa de la medida cautelar, se deben verificar:

Primero.- que los actos impugnados sean suspendibles.

Segundo.- que para el otorgamiento de la medida cautelar se tomen en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

Lo que implica un análisis del peligro en la demora y la apariencia del buen derecho.

Tercero.- que el otorgamiento de la medida, no ponga en peligro la seguridad o economía nacionales o las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano; y

Cuarto.- que no podrá concederse la medida, cuando pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Veamos cada uno de estos puntos: que los actos impugnados sean suspendibles. El primer requisito no se cumple en el caso, porque el artículo 14 de la Ley Reglamentaria, prohíbe el otorgamiento de la medida cautelar,

cuando se plantea respecto de normas generales y en mi opinión, —opinión que ya he sostenido en otros casos—, el presupuesto de egresos tiene estas características, además este Tribunal Pleno, estableció doctrina jurisprudencial en los recursos de reclamación 53/98 y 55/98 resueltos el 9 de junio de 1998, en el sentido de que la suspensión tampoco procede respecto de los efectos y las consecuencias de las normas.

Estoy consciente, que la mayoría del Tribunal Pleno ha sostenido en la jurisprudencia, que tiene el rubro:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL”.

Bien que el presupuesto de egresos no es una norma general, —se dijo—, sino un acto administrativo; sin embargo, esto no implica que este criterio pudiera ser motivo de una nueva reflexión, que incluso pudiera llevar a la modificación del criterio, las razones por las que no se le otorga el carácter de norma general, se pueden sintetizar en tres puntos:

1°.- El Decreto del Presupuesto de Egresos, es un acto de aplicación de la Ley del Presupuesto en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos, pero no otorga competencias, ni establece derechos y obligaciones, eso sería.

2°.- En cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; y

3°.- No participa de la característica esencial de la generalidad.

Consideramos que la tesis anterior debe ser motivo de una seria reflexión, porque la determinación de si el presupuesto es o no una ley, es decir, una norma general, no es una mera discusión de Teoría General del

Derecho, sino una discusión cargada de serios aspectos ideológicos, cuya decisión puede significar reconocer en el presupuesto uno de los instrumentos económicos más importantes de la representación popular en la política nacional del gobierno y en el control del Poder Ejecutivo, o bien, un acto de poca trascendencia para el Poder Ejecutivo que solo representa una autorización de gasto que puede ser cambiada en cualquier momento por no ser obligatoria para la administración, por tener el carácter de un mero acto administrativo.

En este punto es importante mencionar que la ejecutoria que dio origen al criterio jurisprudencial citado, que considera al presupuesto como acto administrativo, fundó sus argumentos en la doctrina generada en la segunda mitad del siglo XIX y en la primera del siglo XX, pues se basó en autores de la doctrina mexicana como Gabino Fraga, Sergio Francisco de la Garza, Serra Rojas, entre otros, que se nutrieron a su vez de la Doctrina Francesa, la cual adoptó la Teoría Dualista de la ley, desarrollada en la doctrina germana y en específico por Paul Lavan.

Cómo surge esta Doctrina Dualista de la Ley; surge en un contexto específico que creo que es importante resaltar, porque fue creada en el estado prusiano en plena disputa entre el principio monárquico y el democrático, es decir, en el conflicto entre la prevalencia de o rey o parlamento; es una doctrina que pretende vestirse de neutralidad, pero que tuvo el claro propósito de justificar la superioridad del monarca sobre el parlamento y de anular vía una inteligente exposición doctrinal, el derecho que el artículo 99 de la Ley Constitucional Prusiana, había reconocido al parlamento, de aprobar mediante ley los presupuestos del estado; en efecto, esta doctrina surge en el estado prusiano, cuya forma de gobierno, muy diferente a la forma de gobierno nuestra

era la monarquía constitucional limitada, basada en el principio monárquico, antítesis del principio democrático de la soberanía popular, y de la separación de poderes, generándose con motivo del conflicto constitucional prusiano, entre la corona y el parlamento de los años mil ochocientos sesenta y uno, mil ochocientos sesenta y seis, que se gesta a raíz de la negativa de las Cámaras a aprobar el presupuesto presentado por el Ejecutivo, a causa del Programa de Reformas Militares, y de gastos de guerra, que este quería imponer. Lavan pretendió construir una teoría que resolviera el conflicto constitucional, entre el gobierno y el parlamento; sin embargo, dada su aversión a la democracia y al parlamentarismo y a la que él denomina “Falsa doctrina de la división de poderes” tenía una clara intención política, que en caso de conflicto entre el Ejecutivo y las Cámaras, con motivo de la fijación de los gastos públicos, el gobierno goza de total libertad para actuar a su arbitrio. El punto de apoyo básico, de Lavan, es la concesión dualista de la ley que más que un intento lógico de construcción científica, obedece a su posición política en aquel momento histórico, desde la cual tenía la necesidad de justificar la superioridad del rey, sobre el parlamento, -necesidad que no existe en nuestro País- la doctrina de Lavan reside en su concesión de norma jurídica, pues únicamente califica como ley formal y material, aquélla disposición emanada del Poder Legislativo, que contiene una regla de derecho. Es decir, que modifica la situación jurídica personal de los gobernados creando nuevos derechos y obligaciones o limitándolos; sin embargo, bajo esta postura, aquellas reglas que no afectan derechos individuales, y que no crean para ellos ningún derecho o carga, sino que interesan exclusivamente al funcionamiento interno de la administración del estado, no son reglas de derecho, y por lo tanto, no son leyes en sentido material, aunque hayan sido dictadas con la forma de ley, bajo esta concepción, las normas internas de la organización administrativa, las relaciones entre órganos estatales y las normas reguladoras del estado, no tienen el carácter de normas jurídicas, sino de actos administrativos. En

esta construcción doctrinal, se concibe al presupuesto como una mera cuenta o acto administrativo, lo cual lleva a la conclusión de que la aprobación del presupuesto, se encuentra dentro de la competencia material del Poder Ejecutivo, por no comprender reglas de derecho, aunque la Constitución la atribuyese formalmente a las Cámaras, y cuál es la consecuencia, que ante la falta de aprobación del presupuesto por parte del parlamento, el monarca podría utilizar las ordenanzas administrativas, prescindiendo de la ley formal del parlamento; bajo esta concepción, la aprobación del parlamento cumple tan solo una función de participación que se reduce a poder discutir los gastos, y tratar de ponerse de acuerdo en ciertos gastos y su cuantía; sin embargo, la no aprobación por parte del parlamento, pues no tenía en realidad ninguna consecuencia práctica, para ilustrar el sentir político de la monarquía prusiana respecto del parlamento, les contaré el problema causado por la distribución de banderas a ciento dieciocho regimientos de infantería creados por la monarquía; aun cuando el parlamento no había aprobado los fondos para su sosteniendo, el ministro de la guerra, pidió al general que interviniera ante el Rey Guillermo I, para que esta ceremonia no se llevara a cabo, recibió la siguiente respuesta: “No comprendo en lo absoluto lo que me pide Vuestra Excelencia, Su Majestad me ha ordenado que tomase las disposiciones necesarias, con vistas a una solemnidad militar, por vuestra parte, me decís que es preciso renunciar a ella, puesto que en una casa de la plaza Dofendoor, se sienta un cierto número de individuos a quien llamáis parlamento, y a quienes esta ceremonia podría desagradar. Yo me pregunto ¿qué tienen que ver conmigo esas gentes? Desde que soy general no he recibido jamás la orden de ir a recibir sus instrucciones” Esa gente, es decir los diputados, quiero decir los parlamentarios, se negó durante cinco años, a aprobar el presupuesto del gobierno, estas son la ideas de las cuales se nutre el criterio mayoritario del Tribunal Pleno, que considera el presupuesto de egresos, un acto administrativo, son parte de una doctrina superada, no sólo en el terreno de

las ideas, sino también en el de los hechos, porque el principio democrático triunfó, sobre el principio monárquico y además en nuestro país: todos los actos de la autoridad están sujetos al principio de legalidad y no existe un ámbito no sujeto a reglas jurídicas que pueda ser llenado con libertad con el presidente, razón por la cual la concepción del proyecto de egresos es inexacta.

Además en la doctrina mexicana contemporánea autores como Dorisela Mavarac Cerecero, María de la Luz Mijangos Borja, y Fredy A. Prieto Pons Álvarez, se manifiestan en contra de la adopción de esta teoría, que subordina al órgano de representación popular, al Poder Ejecutivo y que reduce al presupuesto de egresos, en una institución sin trascendencia en la configuración democrática del Estado, y en el mismo sentido lo hacen diversos autores de la doctrina extranjera.

Entre los que se encuentra el autor más importante de derecho financiero en habla hispana Don Fernando Saenz de Buján.

De las opiniones anteriores, tenemos que existen importantes argumentos de la nueva doctrina mexicana y de la extranjera, que nos llevan a concluir que el presupuesto de egresos, es una ley, y por lo tanto, una norma general, concepción que es congruente con los principios de soberanía popular y división de poderes, no es un mero acto administrativo; además la Teoría Dualista de la Ley, es incompatible con nuestra historia constitucional, pues desde la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de mil ochocientos veinticuatro, se estableció en el artículo 47, que ninguna de las resoluciones del Congreso General, tendrían otro carácter que el de ley o decreto.

Posteriormente en las Leyes Constitucionales de mil ochocientos treinta y seis, se estableció expresamente en el artículo 43, un criterio para establecer una diferenciación entre ley y decreto. Leyes eran las que

versaren sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo, mientras que los decretos, eran los que dentro de la misma órbita eran relativos a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas; en el proceso constituyente que dio origen a la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, se eliminó la distinción entre ley y decreto, por considerar que podría causar contrariedades, por lo que el artículo 64, sólo reguló como resoluciones del Congreso, a las leyes y los acuerdos económicos, que según refiere Don José María Castillo Velasco en sus

“Apuntamientos Para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano”, únicamente se referían a actos que afectan al propio Congreso; posteriormente, el 13 de noviembre de 1874, la Constitución sufre una de sus reformas más importantes en el siglo pasado, la reinstalación del Senado de la República, con dicha modificación se transforman de manera importante las competencias del Congreso, atendiendo a que la Cámara de Diputados obedece al principio democrático popular y la Cámara de Senadores, se rige por el concepto federalista, en el procedimiento de la Reforma Constitucional, la Comisión de Puntos Constitucionales, pretendió reestablecer las diferencias entre leyes y decretos con el mismo concepto que el que tenían las leyes constitucionales de 1836; sin embargo, del debate en el que se expuso que esta diferenciación no era clara y se prestaba a confusiones, lo que debe resaltarse con mayor energía, es que en este debate, varios diputados, entre ellos el presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, dejaron claro que el presupuesto de egresos es una ley y no un decreto, además se estableció que el presupuesto de egresos, era expedido por la Cámara de Diputados, porque a ésta correspondía el arreglo de ciertos negocios en que se afecta inmediata y directamente el interés del individuo como individuo que es lo que constituye el elemento popular; luego, la interpretación que el criterio mayoritario del Tribunal Pleno hace del presupuesto de Egresos como acto administrativo y

no como ley, es inexacta, pues es contraria a nuestra tradición constitucional.

El criterio de considerar que el presupuesto de egresos es un acto administrativo, implica subordinar y limitar las atribuciones encomendadas al Poder Legislativo por la propia Constitución en favor del Poder Ejecutivo, lo cual atenta contra el principio de división de poderes; lo anterior no puede ser afectado, porque el presupuesto de egresos, no es sólo un acto de aplicación de la ley del presupuesto contabilidad de gasto público, sino el instrumento más importante de política económica del país y en donde junto con la aprobación de los impuestos, se vierte con mayor certeza el principio democrático por ser materias reservadas a la ley en el nivel federal; el Congreso de la Unión, no aplica la Ley del Presupuesto de Egresos, sino que determina las líneas generales de la política económica del país; en dicha ley es donde juega la discrecionalidad política del legislador en la configuración y empleo de los instrumentos esenciales de la actividad financiera pública, el presupuesto de egresos, cuenta con la misma carga de legitimidad de la ley, pues es aprobado por la Cámara de Diputados, conforme al procedimiento legislativo, regulado en el artículo 72 de la propia Carta Magna, procedimiento que en atención a sus características de publicidad, manifestación de la pluralidad democrática, de presencia de la opinión pública, debe tomarse en cuenta, en atención a su naturaleza democrática que proviene desde los albores históricos en la sociedad estamental de la Edad Media y el primer constitucionalismo inglés del que derivó el principio de que no habrá impuestos sin representación que es piedra angular y el fundamento de los derechos de la representación popular; la ley no se caracteriza por su contenido sino por su forma y por la fuerza inherente a dicha forma y ello debe definirse, no por su materia propia sino por su potencia especial de decisión que se debe al procedimiento democrático que le da origen. En este sentido, en el

procedimiento legislativo establecido para la aprobación del presupuesto de egresos, subyace una expresión de legitimación democrática que no es susceptible de perder validez, sino hasta que se haya demostrado plenamente su inconstitucionalidad, por eso, resulta improcedente la concesión de la suspensión.

Por último, la decisión de si el presupuesto de egresos es o no una norma general impacta directamente en el procedimientos de la controversia constitucional, pues al eliminar la categoría de normal general al presupuesto de egresos, se destruye también la presunción de la constitucionalidad de las normas, lo que tiene dos trascendentes consecuencias: Primero.- Implica que pueda ser procedente la concesión de la suspensión y Segundo.- Destruye el requisito de votación calificada para efecto de la declaración de invalidez, pues al ser considerado acto administrativo, sólo serán necesarios 6 votos para tal declaración y no los 8 requeridos en el caso de normas generales. En efecto, en la votación calificada para la obtención de invalidez de una norma general subyace el principio de presunción de constitucionalidad que protege a las mismas, principio que debe verse reforzado en el caso de las normas que siguen el procedimiento legislativo marcado en la Constitución Federal, ya que tal situación implica el respeto al principio democrático plasmado en las resoluciones legislativas sujetos a los principios de mayoría y publicidad en la discusión; por ello, consideramos que el presupuesto de egresos de la Federación es una norma general sujeta al principio de presunción de constitucionalidad, misma que debe prevalecer hasta en tanto no se declare lo contrario en sentencia que resuelva el fondo de la controversia constitucional, por lo cual, no procede la suspensión de dicha ley en sí misma, ni tampoco respecto de sus efectos y consecuencias; y además, para declarar su invalidez deben de reunirse los 8 votos requeridos por la Constitución Federal y la Ley Reglamentaria.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro, sí me permite como en realidad en su exposición hay otros tres planteamientos, pienso que sería oportuno si no tiene usted inconveniente que sometamos a la discusión este primer tema que gira alrededor básicamente, de que el acto impugnado en la parte correspondiente no es susceptible de suspenderse en la medida en que tiene calidad de norma general.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Claro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En relación con este tema han solicitado el uso de la palabra la señora ministra Sánchez Cordero, el ministro Aguirre Anguiano, el ministro José de Jesús Gudiño y el ministro José Ramón Cossío, por lo pronto.

Tiene la palabra en ese orden ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Muchas gracias ministro presidente.

Bueno, en primer lugar, deberás nos tiene acostumbrados el ministro Góngora a excelentes exposiciones y a datos históricos sumamente interesantes y relevantes; y yo deberás quiero felicitarle por escucharlo y por su intervención; en segundo lugar ministros yo quisiera leer el tercer agravio de los recurrentes en este Recurso de Reclamación que deriva del Incidente de Suspensión de esta Controversia Constitucional.

Si me lo permiten, una síntesis. Dice la Cámara de Diputados en su agravio: “Agravio número 3, el PDE2005 tiene el carácter de norma general, por lo que se conculcó como lo decía el ministro Góngora lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105

de la Constitucional Federal, dice precisamente en esos términos, el Acuerdo dictado el 22 de diciembre de dos mil cuatro, en el Incidente de Suspensión en la Controversia Constitucional 109/2004, mediante el cual se estima pertinente conceder la suspensión de los actos reclamados en el principal contraviene las disposiciones contenidas en los artículos 14 último párrafo y 15 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Federal, por actualizarse la prohibición contenida en el segundo de los mencionados numerales, ya que el PDE2005 es una norma emitida por la Cámara de Diputados que tiene las características de generalidad y abstracción, por lo que debe considerarse como una norma general en sentido formal y material”. Entonces aquí no es necesario suplir la deficiencia del agravio puesto que hay agravio expreso, y dice: “Entre los argumentos esgrimidos por el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, para otorgar la suspensión que se combate, es que el PDE2005, es un acto administrativo, por lo que no se contraviene por lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia que prohíbe otorgar la suspensión de normas generales”. Esto lo dice y lo fundamenta el señor ministro Sergio Aguirre en su auto que concede la suspensión.

Yo en la ocasión anterior, había mencionado que el señor ministro Aguirre Anguiano, en un voto de minoría, muy interesante, de una acción de inconstitucionalidad, del año de noventa y ocho, que fue resuelta en el año de noventa y nueve, dice lo siguiente, el voto minoritario, solamente para hacer mención a él; “Voto minoritario de los señores ministros José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel, - que es el criterio que el ministro Góngora Pimentel ha sostenido y que ha manifestado el día de hoy también – emitido en la Acción de Inconstitucionalidad promovida por Sergio Manuel Aguilera Gómez y Otros, en su carácter de Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”. Y hacen una cita muy interesante de un autor, de Sáinz

De Bujanda del Sistema de Derecho Financiero de Madrid, en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Y ahí dice este autor que la Ley Presupuestaria es una ley en la plenitud de su sentido material porque contiene normas jurídicas que vinculan a la administración y a los particulares y formal, porque ha de ser aprobada por el órgano al que constitucionalmente corresponde la función legislativa. Estos promoventes en el año del noventa y ocho, ministro presidente, de lo cual derivó la resolución mayoritaria de la Corte, de ocho votos, y de tres en contra, por los señores ministros que acabo de mencionar, fue promovida precisamente por el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no recuerdo si era el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas o la señora Rosario Robles y por los miembros, por la mayoría de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y en las consideraciones del Jefe de Gobierno, del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, precisamente tienen estas consideraciones que dice, que la ejecutoria estima, dice, dice el promovente; “Los promoventes señalaron como autoridades demandadas, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y al Jefe de Gobierno de esa Entidad”. Y en su parte considerativa de la ejecutoria estiman lo siguiente: “Que la acción intentada es oportuna, porque se promovió en el plazo correspondiente de treinta días, que el Jefe de Gobierno y la Asamblea de Representantes, ambos del Distrito Federal, al rendir sus informes respectivos, hacen valer la causal de improcedencia consistente en que: en virtud de que las acciones de inconstitucionalidad, sólo son procedentes contra normas de carácter general, la intentada en la especie es improcedente, toda vez que, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, no es una norma de carácter general”. Esto lo hizo valer el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el año de mil novecientos noventa y ocho; y dice: “Que en efecto, las acciones de inconstitucionalidad únicamente proceden contra normas de carácter general, que el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, es un acto administrativo que no goza del atributo de generalidad, y en

consecuencia, que la acción de inconstitucionalidad intentada es improcedente, ya que el Decreto de Presupuesto de Egresos es un acto materialmente administrativo”.

De esto derivó el voto mayoritario, de ocho votos, y por supuesto la jurisprudencia que acaba de dar lectura el señor ministro Góngora Pimentel, que es la siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL”.

En esa virtud, ministro presidente, pues al señor ministro Aguirre Anguiano y a la que formule este proyecto de resolución que pongo a consideración del Pleno, obligaba la jurisprudencia firme que está vigente hasta hoy, de esta acción de inconstitucionalidad, y el fundamento del auto concesorio de la suspensión es precisamente esta jurisprudencia, como lo establece el propio ministro que dice que es un acto administrativo, por lo que no se contraviene por lo dispuesto por el artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia. En esa virtud, señor ministro presidente y en tanto que, actualmente hay tres nuevos integrantes del Tribunal Pleno, no sé si sea el momento oportuno para discutir el tema tan interesante que acaba de plantear el señor ministro Góngora o sería resuelto en el fondo de la controversia, hasta ahí dejo señor ministro presidente mi intervención y lo pongo a consideración de todos ustedes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo pienso que sí es el momento oportuno, precisamente hay una proposición de que se estime fundado el recurso, se revoque el auto, pero no tanto porque en ese momento y quienes estaban encargados de la instrucción no pudieran violentar la jurisprudencia, sino porque en este momento se podría perfectamente hacer la modificación del criterio y, por lo mismo esto llevaría probablemente

a esa revocación, pregunto al Pleno si están de acuerdo en que sigamos discutiendo este punto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Yo quisiera que se me escuchara antes. Yo creo que debemos seguir discutiendo eso, y a eso voy, para eso solicité la palabra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo estoy, desde luego, justificando esto, pero de algún modo quería prevenir que no me fueran a hacer el planteamiento de que mejor nos esperamos hasta el fin.

Están de acuerdo en que continuemos, conjuntamente pregunto.

MINISTROS ASISTENTES: Sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces en el orden que señalé, ministro Aguirre Anguiano, luego el ministro Gudiño, luego el ministro Cossío, ministro Silva Meza, también ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Escuché con mucho agrado la intervención del señor ministro Góngora Pimentel, guarda los trazos generales del voto de minoría que hicimos Don Vicente Aguinaco Alemán, él y un servidor, en la ocasión y oportunidad que refirió la señora ministra y, por tanto, hice añoranza de alguno de esos trazos; sin embargo, pienso que este no es el momento ni de apurar de mi criterio por haber escuchado nuevas reflexiones y nuevas argumentaciones al respecto, ni de ratificarlo, por qué, bien dice la señora ministra que los ministros que firmamos el auto suspensorial y que lo decretamos no podíamos por nosotros y ante nosotros pasar por un criterio del Pleno, pero resulta que en este momento estamos perdiendo de mira la materia de la controversia y si nos pronunciáramos en el sentido que sugiere el señor ministro Góngora

Pimentel, estaríamos resolviendo el fondo del asunto prácticamente a favor del Ejecutivo Federal, y yo creo que eso en este momento no lo podemos hacer, y en su momento deberá estar sujeto a discusión, si resolvemos que se trata de una norma general y, por lo tanto de una ley, el derecho a hacer observaciones, todo indica que estaría juntado, entonces en este momento no podemos pronunciarnos a este respecto, si lo hiciéramos estaríamos violentando criterios abundantes de este Alto Tribunal, voy a leer algunos de ellos:

“SUSPENSIÓN PARA RESOLVER SOBRE ELLA, DEBEN ESTIMARSE LOS HECHOS TAL COMO APAREZCAN EN LA DEMANDA FORMULADA, SIN ENTRAR AL ESTUDIO DE CUESTIONES DE FONDO QUE SÓLO CORRESPONDEN A LA SENTENCIA QUE DA FIN AL JUICIO CONSTITUCIONAL”.

“ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS EN EL AMPARO.- Si se alega un agravio que se refiere al fondo de un amparo, no es en el incidente de suspensión en donde debe resolverse”.

“AGRAVIOS EN LA REVISIÓN DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN.- Los agravios que abarcan cuestiones de fondo que tienen que ser resueltas al dictarse sentencia definitiva en el juicio de amparo, no pueden ser materia de estudio en el incidente de suspensión”.

“SUSPENSIÓN. MATERIA DE LA.- En el incidente de suspensión no puede admitirse la afirmación de que se trata de un procedimiento notoriamente ilegal, pues de hacerlo, se tendría por comprobada la ilegalidad del procedimiento, lo que sólo puede ser motivo de estudio y resolución en la sentencia de fondo.”

“SUSPENSIÓN. MATERIA DE LA. DIFIERE DE LA DEL JUICIO.- Al resolver sobre ella no pueden estudiarse cuestiones que se refieran al fondo del amparo”.

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.- No es materia de análisis la legitimación procesal activa del promovente. No es dable en la materia de suspensión examinar aquellas cuestiones que versen sobre legitimación procesal activa del promovente –¡ojo!- por ser este un problema reservado exclusivamente a la sentencia que resuelva el fondo”. Reconozco que no existe jurisprudencia expresa sobre el tema en materia de controversias constitucionales, pero la razón es la primer regla que hay que seguir. Si decimos que la materia del presupuesto de egresos de la federación es la de una norma general de una ley, estamos efectivamente situándonos en posición de revocar la suspensión, pero ya resolvimos gran parte del fondo del asunto, y eso no lo debemos de hacer, no podemos comprometer criterio en este momento, cuando estudiemos el fondo y estemos en situación de resolver, claro que de que este tema deberá de ser de estudio preferente. Es lo que quería decirles señores ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Antes de continuar concediendo el uso de la palabra quería hacer dos manifestaciones: Una, mi agradecimiento al señor ministro Aguirre Anguiano, que tuvo la cortesía de hacerme por escrito el planteamiento de si podía hacer una moción cuando estaba dando lectura a su documento el señor Ministro Góngora, como obviamente yo no entendía por qué quería hacer la moción, y ahora le ofrezco una disculpa, le pedí prudencia y que dejáramos concluir todo su planteamiento al ministro Góngora; ahora que hace su planteamiento, advierto que él está haciendo una moción en el sentido de que siendo de una gran importancia el tema, nos colocaría ante un adelanto sobre algo que tiene que ver con uno de los planteamiento relacionados con lo que se ha llamado veto y que en el fondo han sido observaciones, entonces yo hago esta reflexión a quienes van a

hacer uso de la palabra a fin de que tomen en cuenta lo dicho por el señor ministro Aguirre Anguiano, que supondría, que por lo pronto, nos hiciéramos cargo de su temática. En este momento no es posible el que entremos al análisis de la naturaleza jurídica del Decreto de Presupuesto, pues ello nos condicionaría en cuanto a problemas de fondo, entonces para este efecto, desde luego, en la forma en que están solicitando el uso de la palabra, la respetaré, y además del ministro Ortiz Mayagoitia que estaba en último lugar, se ha apuntado el señor ministro Góngora Pimentel, que también en su momento le daremos la palabra.

Tiene la palabra el ministro José de Jesús Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí señor presidente, muchas gracias.

Siguiendo esta exhortación que nos hace a referirnos a la propuesta del señor ministro Aguirre Anguiano, a la moción que amablemente nos hizo, yo quisiera manifestar mi convicción de que la discusión de este tema es total y absolutamente innecesaria en este asunto, y para este efecto de la suspensión.

¿Por qué digo esto? El que el acto reclamado sea una norma o un acto administrativo tiene trascendencia para la acción de inconstitucionalidad, porque la acción de inconstitucionalidad únicamente procede contra normas generales, y ahí fue donde se discutió esta norma, porque se entabló una acción de inconstitucionalidad contra el presupuesto del D. F.; entonces era vital, era decisivo de resolver si era norma general o norma particular porque de eso dependía la procedencia de la suspensión.

Aquí estamos en una controversia constitucional, y en la controversia constitucional procede contra actos particulares, actos administrativos y contra actos contra normas generales; pero para lo único que tiene trascendencia el determinar si es norma general o norma particular es para efecto de determinar si procede la suspensión o no procede la suspensión, porque hay norma expresa que dice que no pueden suspenderse las normas generales, para esto es para lo único que tiene trascendencia; pero también recuerdo el criterio adoptado por este Pleno cuando se discutía –no recuerdo, de seguro en acción de inconstitucionalidad– una norma presupuestal, un presupuesto de un Estado, y este Pleno dijo que no había que determinar en abstracto si el presupuesto era norma general o norma particular; que había que analizar las normas impugnadas para determinar si esas normas impugnadas en concreto eran normas generales o normas particulares.

Siguiendo ese criterio que ya asentó el Tribunal Pleno, yo creo que lo procedente es examinar si las partidas y los actos suspendidos son normas generales o son normas particulares, no en abstracto, sino respecto de éstas en concreto.

¿Y qué es una norma general? Una norma general es aquella que crea, modifica, extingue, situaciones jurídicas abstractas, generales, impersonales, que se agotan con su ejercicio. ¿Qué es una norma administrativa? Es lo contrario a la que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas particulares, concretas, que se agotan con su ejercicio.

Ahora, señores ministros, con base en estos supuestos, yo les pregunto: ¿Las órdenes de adquisición y mantenimiento relativas a las compañías operadoras del Centro Cultural Activo Tijuana es una norma general o es

una norma particular? ¿Es una norma abstracta, general, impersonal, o es una norma que se agota con su ejercicio, concreta?

Vamos a otro caso...

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Como que desde luego, son temas muy vinculados, pero ya estamos determinando si estamos en presencia de una norma general o de un acto administrativo.

Yo le pediría, que por el momento no se pronuncie usted al respecto, sino estamos con la moción del ministro Aguirre Anguiano, que él señala, no es momento oportuno con motivo de la suspensión el definir el problema, si son normas generales o normas particulares, obviamente que usted ha hecho un planteamiento muy ingenioso, que no ha sostenido ningún punto de vista, sino ha hecho una interrogante: si leo esto, piensan ustedes que es esto otro; pero yo creo que eso lo reservaremos para más adelante si se rechaza la moción del señor ministro Aguirre Anguiano, entonces ya entraríamos a esto, o sea, si finalmente el Pleno decide, sí es momento para definirnos sobre la naturaleza jurídica de lo que está siendo impugnado, pues entonces continuaríamos. ¿Está de acuerdo señor ministro?

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí señor ministro, nada más quisiera concluir, que con base en esto, yo creo que es totalmente innecesario discutir, en este momento, si es norma general o no, yo tengo la convicción de que es muy claro el problema y así votaré.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, señor ministro. Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias. Me pareció muy interesante la propuesta o la moción, como la denominó él, del ministro Aguirre. Yo por el contrario creo que en nada afecta el hecho de que pudiéramos hoy determinar, para efectos de suspensión, la naturaleza jurídica como se suele hablar en este lenguaje extraño, del presupuesto de egresos de la federación. ¿Por qué? Porque creo que lo que vamos a determinar aquí es si tiene el carácter o no de norma general, no si tiene el carácter de ley o decreto. Me parece que este es el planteamiento con el cual podemos quedarnos y eso no va a afectar, y me parece que es la preocupación del señor ministro Aguirre, los distintos incisos del artículo 72 de la Constitución. Planteo la situación: Supongamos que tiene razón el planteamiento de Don Genaro. ¿Qué es lo que estamos diciendo?. El presupuesto de egresos la federación es norma general. Muy bien, de eso que se va a inferir, pues se pueden inferir las dos cuestiones que están planteadas: la del presidente de la República, en el sentido de que sí tiene la posibilidad de hacer observaciones, porque evidentemente haríamos énfasis sobre algunos incisos del artículo 72, o podríamos hacer énfasis en otros incisos del propio artículo 72, y considerar que la posición jurídica es la de la Cámara de Diputados, en virtud de que efectivamente no se puede hacer observaciones o ejercer un veto como se dice aquí en los casos; pero me parece que esto está por pasar en la distinción simplemente de lo que dice el segundo párrafo del 14 de la Ley Reglamentaria, de si estamos frente a una norma general o no estamos en una norma general; si esa norma general tiene el carácter de ley, eso implicaría algunas cosas o no; y hasta ahí nos podríamos quedar. A mí si me parece un asunto muy importante, porque siguiendo con este mismo criterio, pues prácticamente dejamos sin sentido el segundo párrafo del 14, en el sentido de decir: cada vez que nos planteen una condición similar, esperémonos hasta el fondo y la situación de la suspensión, con todo lo que implica estar suspendiendo

normas de carácter general, que ni lo permite la ley del 105, ni tampoco lo permite de manera directa la Ley de Amparo, sino sólo por sus efectos, me parece que dejamos sin materia una disposición de extraordinaria importancia. Entonces, yo sí estoy a favor de considerar, por lo pronto, sólo el carácter de norma general, distinguiendo norma general de ley, lo cual creo que en términos jurídicos es muy simple, como uno distingue ley de reglamento y a ambas les asigna el carácter de normas generales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Debo entender que por lo pronto ha hablado usted hipotéticamente, en el sentido de que si entramos al examen ya diremos si es norma general o norma particular.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Por supuesto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, en la misma línea de este tema, señor ministro Silva Meza, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, voy a tratar de seguir en esa línea y mi planteamiento era precisamente cuando usted señor presidente, hizo esa consideración, en relación a que era el momento de tratar precisamente si se trataba de una ley o de un decreto el acto administrativo, prácticamente levantamos la mano varios, Don Sergio Aguirre para hacer esa moción, moción que yo la comparto total y absolutamente. Yo creo, inclusive estamos desde luego, seguimos estando en uno de los asuntos que tiene una amplia gama de temas por demás importantes, unos más trascendentes que otros, pero todos importantes y todos muy atractivos para hacer pronunciamientos, y eso yo creo que nos lleva, a todos, nos ha llevado, nos sigue llevando, pues a hacer planteamientos en cuanto tenemos la oportunidad de hacer uso de la palabra, de exponerlos en una situación de una normatividad expansiva, como se había dicho ahora en la

mañana en relación con otros temas, pero yo siento que tenemos que ir por el momento despojándonos de esa ansia de abarcar, de golpe todos los temas que se nos están presentando y centrarnos en lo que estamos viendo. Es un recurso de reclamación en relación con la concesión de una suspensión en una controversia constitucional respecto de actos concretos y específicos, de gran calado y de gran importancia vinculados con el tema de fondo.

Eso es lo que nos está generando ese problema, porque de repente no es tan clara, tan transparente la diferencia; sin embargo, hay que hacer – pienso- un esfuerzo para concretarnos a analizar la legalidad del auto suspensorial, en relación con las disposiciones concretas y específicas que regulan esta materia, y en ese sentido habremos de determinar no la naturaleza jurídica de lo que se está diciendo, independientemente de lo que la señora ministra nos ha aludido a que no estamos en ejercicio de esa plenitud de jurisdicción y en suplencia en tanto que haya un agravio concreto, porque sí hay un agravio concreto que se vincula mucho con el tema de fondo, pero inclusive en el tema de fondo, ya si nos hemos empezado a asomar al tema de fondo, nos encontramos con que allá también se dice “contrariamente a lo determinado en el auto de suspensión”, o sea, están íntimamente vinculados y hay legalidad de que es una norma general, pero yo siento que no podemos perdernos del lugar en donde estamos situados, que es en la suspensión, es decir, qué pretende o qué se pretende con la figura jurídica de la suspensión, mantener las cosas en el estado en que se encuentra, para qué, para preservar la materia de fondo.

Si ahorita nosotros desatendemos esa situación y determinamos si es norma general o sea una ley, como dice el ministro Góngora se acabó la controversia de fondo y automáticamente al estar resolviendo la suspensión, estamos resolviendo lo otro, porque estamos diciendo, si

hacemos una cosa u otra, repercute en el fondo, ¿qué tenemos que hacer? Preservar la materia del fondo al resolver la suspensión, y vamos a determinar la naturaleza de esta medida cautelar, de carácter provisional que tiene como último objetivo, primordial éste –insisto- mantener viva la materia de la controversia.

En el caso se está aludiendo a otros temas de fondo de la controversia respecto del ejercicio del llamado derecho de veto en estos temas, de las atribuciones de la Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto de egresos, que en este modo, en este momento, si nosotros resolvemos de esa manera se acabó, aquí vamos a analizar respecto de los actos concretos que ya se dijo, adquisición y mantenimiento relacionados con la compañía operadora, Centro Cultural Turístico, Obras y Adquisición, Seguridad, Museos, etcétera, si suspendiendo nuestros actos se mantiene viva la materia de amparo y aquí se empieza y dice el auto suspensorial: “si no concedo la suspensión, se va a llevar a cabo el ejercicio, se van a construir las obras, se van a hacer las transferencias” y se acabó la materia.

Entonces yo tengo que preservar la materia de fondo, concediendo la suspensión, qué es lo que nosotros tenemos que ver, si se cumplieron los requisitos legales al emitir la suspensión, tomando en cuenta la naturaleza de los actos y los efectos que pretenden otorgar al conceder o no la suspensión y resolver en consecuencia, confirmando o revocando el auto suspensorial.

Mi punto de vista, disculpen ustedes, después lo votaré, pero no anticipadamente, pero ahora insisto que debemos centrarnos exclusivamente en el auto suspensorial, no hacer otra cosa mas que eso, y cuidar al contrario que no se toque el fondo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con todo respeto y desde luego no pretendí interrumpir, pero probablemente el señor ministro Góngora, incluso por aquí ya me decía: “voy a hacer una moción”, por qué, pues porque ya es señor ministro Silva Meza, prácticamente se pronunció respecto del otorgamiento de la suspensión, cuando no hemos salido de esos otros tres argumentos; pero en fin, yo creo que finalmente todo nos va ayudando a fijar nuestra posición.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia, ya no le haré a usted la recomendación que se circunscriba al tema, porque resultaría incongruente en cuanto a la tolerancia que he tenido con los compañeros que han hecho uso de la voz.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Trataré de no dar lugar a desviaciones señor presidente.

El artículo 15 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II de la Constitución, prohíbe conceder la suspensión en contra de normas generales. Esta prohibición la tuvieron muy presente los señores ministros de la Comisión de Receso y asentaron en su auto, que de acuerdo con criterio jurisprudencial de este Honorable Pleno, el Decreto del Presupuesto de la Federación, no tiene el carácter de norma general, y por eso entre otras razones de mayor abundancia era procedente la medida en contra de esta específica decisión que contiene el auto recurrido, hay agravio expreso de la Cámara de Diputados, la Cámara de Diputados a través de su presidencia, pide como nos lo leyó la ministra Sánchez Cordero, que se analice este punto y que a partir de la óptica del recurrente por esta razón, se dicte el acuerdo de este Pleno que a su juicio amerita.

Nos dice Don Sergio Salvador, nos alerta, ¡atención!, si aquí decimos que esto es una norma general, estamos adelantando el fondo y yo le digo con

todo respeto señor ministro no es así, se nos pide en la controversia constitucional el análisis del artículo 72 de la Constitución, que para nada menciona el concepto de norma general, recordarán los señores ministros que el concepto de norma general aparece en la Ley de Amparo con la finalidad de dar una mayor amplitud de defensa con las mismas canonjías y beneficios del amparo contra leyes, pero respecto de ordenamientos diferentes, tenemos infinidad de ejemplos en el orden jurídico mexicano de normas generales que no son ley, las normas administrativas de carácter general que emiten los ayuntamientos, los reglamentos del Ejecutivo, la norma oficial mexicana, las misceláneas fiscales y hay infinidad de actos respecto de los cuales, al determinar si se concede o no la medida suspensiva, tenemos la obligación de examinar su naturaleza, yo estoy plenamente convencido, uno, de que el hecho de que aquí digamos que el presupuesto tiene o no el carácter de norma general, no significa ningún adelanto de fondo para ninguna de las partes, en la óptica de Don Sergio Salvador si decir que es norma general le da la razón a una de las partes, pues ya desde el auto de inicio que dice que no es norma general, estaría adelantando un criterio a favor de la otra de las partes, pero esto no es así, seamos prudentes en todo caso y digamos para efectos de resolver si se concede o no la suspensión se hace indispensable definir si el presupuesto es o no norma general, no estoy hablando de ninguno de los conceptos específicos que menciona el artículo 52 constitucional y yo voto porque se determine eso en esto, es un agravio que tenemos que atender.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor Presidente.

Seguí con mucha atención la lectura de todos los precedentes que nos leyó Don Sergio Salvador, en la suspensión no puede verse el fondo del asunto, en la suspensión no pueden examinarse agravios que se refieran al fondo

del asunto, nos está vedado hacerlo, dijo, me opongo a que esto se estudie ahora y claro, todas esas tesis y muchas más existen en ese sentido, me estaba yo acordando un día siendo juez de Distrito, un ejemplo muchos más, en que llegan unas personas y me dicen, presentan una demanda de amparo, solicitan suspensión y el agravio es, no está fundado ni motivado el acto y yo niego la suspensión, porque no pueden verse argumentos de fondo, señora espérese hasta el fondo le dije, ya lo veré cuando dicte sentencia, cuántas injusticias hicimos en esos criterios; hasta que la señora ministra Doña Olga Sánchez Cordero de García Villegas, sacó adelante una jurisprudencia, en donde se habla de “la apariencia del buen derecho”, en donde es necesario estudiar el análisis del “peligro en la demora” y “la apariencia del buen derecho”, ya es jurisprudencia y entonces, todas esas tesis que tanta inquietud me daban a mí, ya no se aplican, podemos asomarnos al fondo sin que esto signifique decidirlo. Hay apariencia de buen derecho, o no hay, se preguntaba la ministra en aquella ocasión memorable, y dijo la ministra “...adopten la medida”, y así se acabaron todas esas tesis, es posible asomarse a ver el fondo, sin que esto signifique una decisión sobre el mismo. Yo por eso estoy con don Guillermo, en el mismo sentido de que se estudie ahora, y que no significa estudiar el fondo, todas esas tesis ya no están vigentes, ahora están vigentes solamente las dos jurisprudencias de doña Olga Sánchez Cordero, que sacó adelante en el Tribunal Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo diría que las jurisprudencias que estableció el Tribunal Pleno, ante una ponencia de la ministra Sánchez Cordero. Todavía no conozco ningún precepto que considere como jurisprudencia un proyecto de uno de los ministros, ni tampoco de una de las ministras. Señor ministro Sergio Valls.

SEÑOR MINISTRO SERGIO VALLS HERNÁNDEZ: Ministro presidente muchas gracias. Voy a tratar de no incurrir en la tentación de determinar la norma general, o el acto administrativo. En toda la discusión, considero que hemos, un tanto soslayado el artículo 15 de la Ley Reglamentaria, que si me lo permiten, le voy a dar lectura: “La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante”, -repito- “o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante”. Simplemente yo me pregunto, -repito- sin entrar a la polémica de la naturaleza jurídica del presupuesto, si acaso no estaremos en este último supuesto con la concesión de la suspensión, con el otorgamiento de la suspensión en esta controversia constitucional, es una reflexión que yo planteo a los señores ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien adelantando lo que el señor ministro Góngora había señalado, yo pienso que está suficientemente discutido el tema relacionado a si es el momento de estudiar el tema de la naturaleza jurídica, de si se está en presencia de una norma general o de un acto administrativo. Sobre ese punto ministra Luna Ramos, no va usted a pronunciarse sobre el tercero y el segundo.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Prometo solemnemente no señor. Exclusivamente sobre este punto señor. Bueno, se ha mencionado aquí sí es el momento oportuno o no de descifrar cuál es la naturaleza jurídica de la norma o del presupuesto, no le llamemos todavía de ninguna manera, del presupuesto de egresos. Por qué, pues porque como bien lo mencionaba el ministro Ortiz, hay prohibición expresa, si determináramos que se trata de

una norma general para la concesión de la suspensión, eso nos haría, en un momento dado, necesario el análisis de su naturaleza jurídica; sin embargo, también quiero recordar que el fondo del problema está muy ligado a esta situación, aun cuando ahí a la mejor voy a diferir un poquito del ministro Ortiz en el sentido de que “norma general” pudiera entenderse también a otras que se señalan, incluso dentro de la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo, como reglamentos, misceláneas, decretos, que de alguna manera establecen, pues eso, normas generales abstractas, impersonales, y que en un momento dado tienen aplicación general. Sin embargo, la diferenciación que existiría entre este tipo de normas generales que así establece la fracción I del 114 sería quien los emite aquí hablamos de normas generales, pues igual se le trata a la ley que emite el Congreso de la Unión como al reglamento que emite el presidente de la República, como a una miscelánea fiscal, que a lo mejor es emitida por un secretario de Estado; entonces, si bien es cierto que están estableciendo normas de carácter general, lo cierto es que provienen de órganos diferentes, y entonces, aquí a lo que vamos es al sentido de la norma; es abstracta, es impersonal, pero, en un momento dado, el artículo 114, fracción I, está dando las reglas para poder combatir este tipo de normas generales en juicio de amparo. Pero en el presente caso, el problema yo creo que es más complejo todavía que eso, ¿por qué? porque si determinamos que es una norma general, estaríamos en la tesitura de que no deberíamos conceder la suspensión; pero, de alguna manera, hay una liga muy grande con el fondo del problema ¿por qué? porque es una norma general que proviene de una de las Cámaras del Congreso de la Unión, concretamente de la Cámara de Diputados. Si nosotros le damos esta acepción, pues yo creo que sí estaríamos metiéndonos un poquito con el fondo del problema, que no creo que fuera el momento oportuno.

A diferencia también un poquito, de lo expresado por el señor ministro Góngora, yo no estoy de acuerdo en que en la suspensión se analice el fondo del problema, yo creo que las tesis novedosas que se establecieron por este Pleno, respecto de la apariencia del buen derecho y del peligro en la demora, obedecieron a casos específicos que era cuando no se le daba a la suspensión en amparo, no se le daba la posibilidad de retrotraer efectos; que se decía: el acto se consumó, y al haberse consumado ya no es posible retrotraerlos y, por esa razón, pues sí existe un peligro en la demora, para que cuando lleguemos a obtener una sentencia estimatoria, ésta ya no tenga razón de ser, haya perdido vigencia el interés del particular en llegar a obtener una sentencia favorable. ¿Por qué? pues porque ya no le interesó para entonces, ¿por qué? porque no obtuvo la suspensión.

Creo que la razón de ser de esas tesis fue ésa, precisamente, la revocación de una suspensión que, en un momento dado, había sido negada y que era necesario revocar ¿para qué?, precisamente para sostener la materia del juicio de amparo.

Pero creo que la norma general sigue siendo que, en materia de suspensión, no podemos pronunciarnos respecto del fondo del problema y, sobre esa base, yo sí me inclinaría porque, si no hubiera una tesis del Pleno de esta Corte que, de alguna manera, definiera con carácter jurisprudencial la naturaleza jurídica del presupuesto, pues yo creo que sí nos obligaría para poder determinar si en un momento dado procede o no la suspensión.

Pero si existe una jurisprudencia, que podemos o no estar de acuerdo con ella, que podemos o no revocar, en un momento determinado, pero ya existe una jurisprudencia que, por mayoría de votos, definió esa naturaleza jurídica y que fue la que sirvió de base, de alguna forma, a los señores ministros de la Comisión Instructora, para poder determinar que podían o no conceder la suspensión, pues yo no creo que sea la reclamación el

momento oportuno para poder analizar la naturaleza jurídica del presupuesto. Yo creo que esta es la materia del fondo, y por esa razón, me pronunció porque habría que esperarnos para pronunciarnos al respecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO.- Gracias, señor presidente.

Me voy a circunscribir a la parte que se está discutiendo. Es ¿se entra al estudio o no se entra al estudio de la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos?.

Estoy seguro que cuando se dictó el auto de suspensión, se tuvo en cuenta lo establecido en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria.

En ese momento se tuvo en cuenta también, evidentemente, la tesis jurisprudencial que ustedes pueden ver en la foja noventa y tres, que dice: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. Es improcedente para reclamar el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el Ejercicio Fiscal de tal año, por no tener el carácter de norma general”. Esto, es obvio que a los señores ministros que dictaron el auto de suspensión, fue fundamental para pasar por alto esta prohibición que establece el último párrafo del artículo 14, y entrar a otro tipo de procedencia, pero resulta que en el presente caso, en la reclamación; reclamación que va a resolver el Pleno, está planteado como punto de agravio, es claro que los señores ministros que dictaron el auto, no podían saltarse esta tesis; pero el Pleno puede reflexionar sobre ella, no solamente en el aspecto correspondiente, sino en cualquier otro, porque hay suplencia de la queja, deficiente.

De manera que, yo, pues, para fundar mi criterio y decir cómo voy a votar, yo creo que es preciso, es necesario entrar a discutir si debe subsistir este

criterio jurisprudencial o no debe subsistir; o con qué aclaraciones o modificaciones debe predominar.

Se dice que –bueno, a lo mejor estamos adelantando la resolución de fondo-, pues, lo hemos hecho ya en otras ocasiones, porque el criterio de la “apariencia del buen derecho en materia suspensiva”, se ha acogido por el Pleno de la Suprema Corte, en otros casos.

Pero vamos a suponer que, efectivamente sea tan trascendente lo que resolvamos aquí en la suspensión, que vaya a llegar hasta el fondo del asunto; es posible que así sea, yo no estoy tan seguro; pero si fuera así, en ese evento, tenemos que estudiarlo, no podemos hacer “mutis” en un asunto de tanta importancia, el Pleno puede reiterar o puede modificar o revocar este criterio jurisprudencial; y, creo que es el momento de hacerlo.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo únicamente me adscribiría tanto a lo expresado por el ministro Díaz Romero, como por el ministro Ortiz Mayagoitia; sólo pondría énfasis en que, si entendí; y creo haberle entendido al ministro Ortiz Mayagoitia, él advirtió: si tenemos esta preocupación, pues, únicamente precisemos que es exclusivamente para los efectos de la determinación sobre la suspensión; lo cual, obviamente no nos compromete cuando estudiemos el fondo del asunto, puesto que, estamos únicamente como ocurre en las tesis en materia de apariencia de buen derecho, que sólo para efectos de la suspensión, de algún modo se asoma uno al fondo del asunto; pero de ninguna manera está uno resolviendo el fondo. No dice uno: y ya por anticipado, se otorga el amparo y protección al quejoso al que le otorgo la suspensión, no, se trata sólo de una especie de adelanto ante una situación especial de: si suspendo o no suspendo, me asomo un poco al fondo del asunto.

Añado, se me ocurre en este momento lo que dijo el ministro Ortiz Mayagoitia: ¿qué fue lo que hicieron los ministros que otorgaron la suspensión?, pues, analizar este tema. ¿Qué es lo que hemos establecido en materia de agravios?, pues, que hay que impugnar, claro, cuando hay suplencia de la queja puede ir uno más allá; pero en principio, el que formula un recurso, lo que debe hacer es combatir aquello que le parezca inadecuado de los fundamentos que se dieron en el acto que estima indebido, que fue lo que hicieron.

De manera tal que, entenderán que mi voto irá en el sentido de que sí hay que estudiar en este momento ese problema: y además, después del documento que ha sido ya ampliamente elogiado del ministro Góngora, como que tenemos muchos elementos para poder referirnos al tema.

A votación, por favor señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Aun leyendo en este momento el agravio del recurrente, que dice: “es de hacer notar que la doctrina moderna ha rebasado la Teoría de la Dualidad de la Ley, de la doctrina alemana “ius publicisti” y considera el presupuesto de egresos como una norma general en sentido formal y material, a la cual la Constitución le otorga el principio de reserva de ley”.

Creo que no es el momento de pronunciarnos sobre estos extremos.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo, como lo señalé en la intervención que tuve para fundamentar mi voto, yo creo que la determinación del carácter de norma general, ni prejuzga sobre el problema de fondo, ni tampoco creo que le estemos dando ninguna asomada al fondo con la

determinación estricta de si para efectos de suspensión esta tiene o no el carácter de norma general, por lo cual creo que debemos entrar al estudio de este asunto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo considero que sí nos estaríamos asomando al fondo del asunto y que esto solamente es válido una vez que se han satisfechos otro tipo de requisitos para la concesión del amparo, por tanto no debe analizarse en este momento.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Entremos al estudio.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Igual.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Bueno, yo como iba a decir en la intervención que no me dejaron concluir. No obstante que no fui el único que se salió del tema, hay muchos testigos, yo creo que sí debe analizarse el carácter de normas generales o no, únicamente de los actos que se suspenden no del presupuesto en general.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Debemos entrar al análisis de si es o no norma general el acto reclamado.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Bueno, yo puse a discusión el tema precisamente y yo sí quisiera que se estudiara.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Yo me congratulo que el Ministro Gudiño hubiera podido expresar su punto de vista porque me estoy adscribiendo al mismo, atenta la naturaleza, fines y efectos de la suspensión, lo que puede analizarse es la naturaleza de los actos materia de la suspensión, sobre todo en tanto que en la sentencia específica, en las controversias constitucionales no hay efectos restitutorios.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN: Yo debo entender y es una pregunta a quienes han votado, que todos los que han votado en que sí se estudie pues me parece que obviamente se refiere a la suspensión de lo que ha sido reclamado en la controversia en otra consecuencia como que el señor ministro Gudiño que había empezado a expresar su

pensamiento y ahora lo ha completado, ha traducido lo que ha sido el voto de los demás. Yo voto en ese mismo sentido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de nueve votos en el sentido de que sí es este momento oportuno para analizar la naturaleza jurídica de los actos suspendidos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Estarán de acuerdo que este momento no se refiere a esta hora, sino que el próximo jueves la sesión pública vespertina que tenemos lo continuaremos. Y por lo pronto, esta sesión se levanta.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 19:05 HORAS)