

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 10 DE FEBRERO DE DOS MIL CINCO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
371/2004	<p>ORDINARIA TRES DE 2005.</p> <p>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.</p> <p>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS</p>	<p>3 A 48 CONTINÚA EN LISTA</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL JUEVES DIEZ 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 MARÍA 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 lo listado para el día de hoy.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS LICENCIADO JOSÉ JAVIER
AGUILAR DOMÍNGUEZ:** Sí, señor presidente.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 13, ordinaria vespertina, celebrada el martes 8 de febrero en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el acta con que ha dado cuenta el secretario.

Consulta si en votación económica se aprueba.

(VOTACIÓN)

QUEDA APROBADA.

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 PERIODO DE SESIONES DE 2004, EL 22 DE DICIEMBRE DEL MISMO AÑO, 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: Bien.

Recuerdo que en el análisis de esta Reclamación ya hemos avanzado, e incluso se han tomado algunas votaciones provisionales, o definitivas, pero en relación con temas que finalmente no deciden el Recurso.

Después de la votación que se tomó al fin de la sesión anterior, por mayoría de votos se estableció que era el momento de examinar si podían tener calidad de normas generales las distintas partidas que se combatieron en el Recurso, en la controversia constitucional a que se refiere el presente Recurso; de manera tal que si están ustedes de acuerdo podemos continuar con la discusión en este punto, y en el

entendido de que si la conclusión a la que se establezca permite seguir más adelante, pues entonces ya el señor Ministro Góngora tiene un documento, que yo me permití interrumpirlo en la ocasión anterior, precisamente para debatir el punto que el proponía, y que seguramente él continuará con la presentación de su documento.

A discusión el punto que estábamos viendo.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Perdón, señor presidente. ¿Cuál es el punto?, no lo capté.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El determinar si los puntos del Decreto de Presupuesto que se combaten en la controversia pueden considerarse como normas generales.

Señor ministro José Ramón Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias, señor presidente.

Yo quisiera tomar posición respecto a esta cuestión que usted plantea y que es la que, efectivamente, en orden con una prelación sería, de una vez quiero decir lo siguiente: El párrafo segundo del artículo 14, dice: “La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales. El 15 y el 17, señalan una serie de cuestiones como el peligro en la demora, la apariencia del buen derecho, y a mí me parece que si es muy importante definir, en primer lugar como lo estamos haciendo, el tema estrictamente de si las normas impugnadas y las normas suspendidas tienen o no el carácter de generales. Me parece que lo que establece el artículo 14 es una prohibición y los artículos 15 y 17 son modalidades para el otorgamiento de la suspensión o requisitos. Desde mi punto de vista, si hoy se definiera que esto es una norma de carácter general, me parece que sería innecesario entrar a discutir las modalidades de aplicación, si

estamos en apariencia del buen derecho o peligro de la demora, porque justamente hubiéramos determinado el contenido de la norma en relación a el carácter de la prohibición. Sólo me parece, si llegáramos a la conclusión de que esta es una norma de carácter individual o como se dice en una tesis que aquí se cita, un decreto de carácter administrativo, entonces si me parece que tendría sentido estudiar las condiciones, pero no mezclar el problema de la característica de la norma en relación con la prohibición y las modalidades de otorgamiento de la suspensión.

En la página noventa y tres del proyecto que somete a nuestra consideración la señora ministra, la tesis que se tomó al resolver este asunto, la tesis de jurisprudencia 24/99, se dice en 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.”

La tesis tiene distintas partes, pero me parece que tiene dos, que son, desde mi punto de vista centrales para la afirmación que se hace en el propio proyecto sobre el carácter de norma individual, que es ésta. El Decreto de Presupuesto de egresos constituye un acto de aplicación de la ley del presupuesto, en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues estos ya están previstos en la ley que se aplica; éste es el primer argumento.

Yo nunca me había pronunciado en el tiempo que tengo de ministro sobre este tema, y desde mi punto de vista, este no es un argumento correcto ni es un argumento fuerte para sostener el sentido de la propia tesis, porque aquí me parece que no hay una adecuada distinción entre normas individuales y normas individualizadas, que es un asunto, desde hace muchos años en la teoría del derecho, que me parece que es importante.

Si se dice aquí, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues estos ya se encuentran previstos en la ley que se aplica, esto sería tanto como suponer que nunca podría haber una norma general, cuando esta norma general individualizara los supuestos que están contenidos en otras normas. Por ejemplo, las leyes, sabemos que individualizan supuestos de constitución o los reglamentos supuestos de leyes por el solo hecho de que algunos de los supuestos que se están desarrollando en una norma de jerarquía inferior, pero que sin embargo individualiza los supuestos de una superior, no podría sostenerse desde mi punto de vista esta cuestión.

En otros términos, el hecho de que el presupuesto de egresos individualice disposiciones de la Ley de de Presupuesto, Contabilidad de Gasto Público, me parece que no le puede dar el carácter de norma individual.

En segundo lugar, en la página noventa y cuatro se dice: -estoy a mitad más o menos de la tesis- “Es relevante señalar que el multicitado Decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias. Sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas...” – aquí me detengo-. Yo no creo que el presupuesto de egresos simplemente repita los supuestos de las normas generales, y si lo hiciera, no sería razón suficiente para considerar que es una norma de carácter individual, por la sencilla razón de que al individualizar las normas de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en un nuevo ordenamiento con disposiciones diferentes, las matiza, las modaliza, las adecua si se quiere y consecuentemente está generando nuevos supuestos normativos. Se sigue diciendo aquí: “Por otra parte, el presupuesto de egresos del Distrito

Federal –que es el caso el que se trataba ahí- en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa la generalidad como característica esencial de éste”, aquí nuevamente me parece que éste es un argumento que se está construyendo a cuento de lo que ya se dijo, por qué, porque esta distinción del aspecto material y formal que tanto se ha mencionado en los últimos días y que la Doctrina Administrativista Mexicana tomó, a mí me parece que es una forma muy peligrosa de acercarse para hacer distinciones entre normas de carácter general y normas de carácter individual, creo que es bastante más complicado el sentido de la distinción, que por razones políticas, por razones de la doble legitimación entre el monarca por un lado o el primer ministro por otro, dependiendo el sistema y el Parlamento por otro lado, se tuviera que hacer esa construcción, yo lo entiendo, pero esa es una razón histórica que difícilmente puede prevalecer en un estado democrático.

Esta es una razón por la cual no comparto este criterio, pero paso a otras más. En primer lugar, creo que resulta sumamente complicado tratar de distinguir el presupuesto de las normas que tienen un carácter general, de las disposiciones que tienen un carácter individual –como es el caso concreto que no está ocupando-.

En los artículos transitorios del presupuesto de egresos de la federación para dos mil cinco, del Diario Oficial del veinte de diciembre de dos mil cuatro, se dice en el artículo 2º: “Para efectos del presente Decreto, se entenderá por...” –me voy hasta la fracción XXIX, donde dice: “El Presupuesto –es un catálogo de definiciones como se utiliza hoy en los ordenamientos modernos-, Presupuesto, al contenido en el Decreto de Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal dos mil cinco, incluyendo sus veinticuatro anexos, así como los tomos tales y

cuales, ramos autónomos, etcétera.”. Es decir, el presupuesto es un complejo normativo donde están las disposiciones, propiamente el presupuesto, están sus veinticuatro anexos y evidentemente están sus artículos transitorios. Esto se corrobora en el artículo Tercero del propio Presupuesto, Capítulo Segundo, las erogaciones, donde dice: “El gasto neto total previsto en el presente presupuesto, importa la cantidad de tantos millones y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación, el gasto neto total se distribuye conforme a lo establecido en los anexos de este decreto”.

Y después en el artículo Tercero Transitorio dice: “Tercero: El presupuesto de egresos de la federación, sus tomos y anexos para este ejercicio fiscal, deberá publicarse en la página electrónica, etcétera”, entendiéndome parece otra vez, la noción de ordenamiento compuesto por estas tres partes que al final de cuentas me dan un sentido de totalidad.

Yo pienso que el asunto que tenemos en frente lo debemos enfocar estrictamente para efectos de la suspensión, de la siguiente manera: “La suspensión –vuelvo a leer el segundo párrafo del 14- no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

Me parece muy peligroso empezar a hacer distinciones entre normas generales y normas individuales, yo puedo plantear un caso que es una reducción al absurdo pero no deja de tener inclusive razón, si yo pienso que lo que estoy impugnando por ejemplo, al entrar en vigor de un nuevo Código Civil, publicado, es el Código Civil, qué dificultad habría si yo separo las disposiciones generales de las disposiciones individuales, en que yo solicitara la suspensión del artículo 1º del Decreto, mediante el cual se establecía que ese ordenamiento entraría en vigor el día tantos de

tantos, o a los treinta días, a los sesenta días, o al siguiente año. Lo que yo estaría logrando con eso es, atacar efectivamente una norma individual pero lograr un efecto sobre la totalidad de la norma general.

Consecuentemente, mi planteamiento sería en oposición a la norma general que yo estoy planteando; esto me parece que lo debemos tener muy en cuenta, porque aquí lo que estamos tratando, lo que se está planteando es decir, bueno realmente las normas del presupuesto como dice la tesis que leí de la página 93, puede ser que tengan el carácter de general, si bien no lo tiene de acuerdo con esa tesis, pero las no exposiciones del presupuesto, la parte de los anexos, en tanto se refieren a gastos, éstas sí son normas individuales y entonces éstas sí son suspendibles; insisto, a mí me parece muy peligroso seguir por esa línea.

También me parece muy complicado distinguir la norma de sus efectos, yo sólo una vez he tenido la oportunidad de pronunciarme sobre eso, en un auto que emití como ministro instructor al impugnarse por la Cámara de Diputados justamente el Reglamento de la Ley de Juegos y Sorteos y yo negué la suspensión en ese caso, me parece muy complicado decir, no, no te estoy impugnando la ley, en realidad te estoy impugnando los actos de aplicación concretos que se están realizando respecto a un caso, esto creo que tiene razón en el juicio de amparo en términos de la fracción II del 124, pero me parece que frente a la prohibición expresa del segundo párrafo del 14, es sumamente difícil de sostener, consecuentemente, ahí también me costaría trabajo entender estas cuestiones.

Adicionalmente porque he estado sólo razones negativas, quisiera dar las razones positivas, cuáles son éstas, creo que las disposiciones del presupuesto de egresos de la federación, tienen el carácter de normas generales abstractas e impersonales y a diferencia de lo que se ha dicho y

si hay necesidad después volvería sobre ello, de, no se agotan en un acto mismo de aplicación, aquí se está diciendo se desahogan con el solo ejercicio del gasto, yo creo que el asunto no es así de sencillo, creo que el presupuesto tiene una complejidad intrínseca, si es necesario pues yo lo analizaría, pero me parece que no se dan los supuestos para considerar que esto es una norma individual, o que esto es una norma que se agota en su solo efecto, me parece que hay buenas razones para considerar que es una norma de carácter general y por esas razones yo estaría en contra del proyecto, estaría por la revocación de la suspensión en estos casos concretos, nada más señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa el asunto a discusión.

Señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias ministro presidente.

Si mal no entendí, al señor ministro le resulta complicado entender el contenido de la tesis que se invoca a fojas 93 del proyecto y que es de todos conocido y lo tenemos a la vista, él dice que no ve muy claro, que no concibe, que le resulta complicado aceptar que el Decreto de Presupuesto de Egresos constituye un acto de aplicación de la Ley de Presupuesto, en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos y dice aquí: “empero no es el decreto el que otorga las competencias, o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica”, yo iría más lejos, son actos de aplicación de actos de aplicación; la primer ley, aplica y desarrolla la Constitución y es ley, no es decreto, el presupuesto mismo, o el Decreto del Presupuesto nada indica que no sea un acto administrativo, y voy a referir la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 3°, “son elementos y requisitos del acto administrativo, ser expedido por órgano competente a través de servidor público y en el caso que dicho órgano fuere colegiado,

reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo”; o sea, primer cuestión que establece el legislador federal, el decreto es acto administrativo, o puede ser acto administrativo.

Continúa el señor ministro diciendo que no acepta que el Código Financiero y sus disposiciones, le dan expresamente el carácter de decreto, por lo que es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; que sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar y en ocasiones de manera expresa las que ya están otorgadas en leyes respectivas. Dice más adelante la tesis: “el presupuesto de egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo”. Esto se compadece con lo que dice la ley que acabo de leer. Y luego dice: “no participa de la generalidad como característica esencial de ésta”, yo aquí quiero decir, es perfectamente concebible que un acto administrativo llamado decreto tenga normas de carácter general, y normas de carácter particular; entonces lo que importa, bien vistas las cosas, es lo que nos sugería el señor ministro Gudiño en la oportunidad pasada y lo que votamos, que era discutir la naturaleza de las partidas suspendidas para ver si participaban de la característica de generalidad y abstracción, o eran normas particulares que se agotaran con su cumplimiento, y yo honradamente hablando no entiendo como puede ser una norma general una partida que se asigna para comprar una embarcación; se compra la embarcación y se acabó, cuál abstracción y cuál generalidad, o una partida para la construcción de un tramo carretero, se ejerció el presupuesto para eso, y debe de entenderse, se construyó, y se acabó. Cuál norma general, es una norma claramente particular. Entonces las objeciones de fondo del señor ministro, pues honradamente yo no las entiendo, ponía un ejemplo de Código Civil, y decía: tiene sus

disposiciones generales en todo su articulado, y una disposición particular en una norma de tránsito que señala su vigencia. Yo diría lo siguiente, esa no es norma particular, es una norma general de tránsito que le da temporalidad a la entrada en vigor, pero la misma naturaleza de la norma de tránsito es de perecimiento en cuanto transcurra el tiempo, no el hecho. No se refiere a hecho particular alguno, simplemente limita en el tiempo la entrada en vigor; entonces yo diría que es una norma general con temporalidad, correspondiente a una norma de tránsito, no creo que sea un buen ejemplo. Gracias.

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

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente. Pienso que el tema que estamos elucidando, tiene una trascendencia más allá de la posible resolución de este asunto. En la tesis de la página 93, se está determinando la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, porque el presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio de 1998 no tuvo el carácter de norma general. El contenido de la tesis revela con toda claridad el análisis de un documento específico cuando dijimos, en realidad no asigna competencias de nuevo cuño, está reiterando lo que dice la ley. Esto lo dijimos con vista a ese específico presupuesto, no podemos decir que todos los decretos del presupuesto procedan de esta manera; de ahí el comentario del señor ministro Cossío Díaz. Lo que quiero destacar, es que, atendiendo a la naturaleza de la norma impugnada, acto concreto o norma general, abrimos o cerramos las posibilidades jurídicas de impugnación, si decimos es norma general, admite acción de inconstitucionalidad, y admite también la controversia constitucional, si decimos: es acto administrativo particular y concreto, autorización de gastos nada más, eliminamos la posibilidad de impugnación por la vía de acción de inconstitucionalidad, la acción de

inconstitucionalidad tiene mucho más amplitud y posibilidades de impugnación que la controversia; son más los sujetos legitimados y aun carentes de interés para su impugnación.

En esta tesitura, yo creo que si decimos: es norma general, esto debe ser para todos sus efectos y no ponernos a analizar si alguno de sus contenidos es norma particular.

Quiero recordar a los señores ministros, que en el asunto de las administraciones portuarias Apis, en donde fui ponente, se impugnó, por ser una ley –la Ley de Ingresos-, se impugnó en vía de acción constitucional; y había la propuesta de que se sobreseyera la acción de inconstitucionalidad porque el precepto particularmente impugnado, no revestía, a juicio de quien presentaba esta impugnación, no revestía la naturaleza de una norma general, sino de una orden administrativa de cumplimiento y ejecución inmediatos, con lo cual quedaba consumada.

Superamos esto, atendiendo a la naturaleza formal de la ley, que es norma general; entonces, yo me afilio con la posición del señor ministro Cossío Díaz, en el sentido de que, por las razones que él ha dicho y otras que en lo personal he meditado, debemos llegar a la conclusión de que el presupuesto de egresos, tiene el carácter de norma general, esto, para todos los efectos legales a que haya lugar; y, a partir de ahí, proceder en los términos que señala el artículo 14, y, negar la suspensión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa el asunto a discusión.

Señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias.

Es que yo no veo que se esté impugnando el presupuesto de egresos, no es el tema a discutir. Realmente lo que se está impugnando son “determinadas partidas prefijadas”, en donde, en el fondo se dice lo siguiente, no estoy insinuando que pueda existir razón o sin razón al respecto, porque no es el momento de discutir; es decir, del presupuesto resultan algunas partidas ya administradas; y en este sentido, se invaden atribuciones, éste es el punto.

Entonces, ¿qué es lo que se impugna?, el presupuesto o algunas partidas que se suspendieron por estimarse normas particularizadas.

Y yo creo que éste es el punto: no ver el género llamado “Presupuesto de Egresos”, sino: ¿por qué se ejerció la acción controversial?, ¿qué es lo impugnado en la acción controversial?; y, pues, en esta tesitura, parece que no he escuchado razones que me saquen de mis tesis.

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

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Desde luego, muy interesante la discusión.

Yo creo que hay que distinguir dos aspectos fundamentales: si se está discutiendo la procedencia; entonces sí, habría que atender al carácter general del presupuesto, si es ley o decreto, porque estamos hablando de la procedencia; pero si estamos hablando de suspensión, lo que se suspenden son: actos concretos determinados, y hay que ver la procedencia de la suspensión en función de esos actos que se suspendieron, no en función de todo el conjunto que no fue materia de la suspensión.

Por eso, yo creo que, estando de acuerdo con el doctor Cossío, en el sentido de que, hay que discutir si el presupuesto es acto general o es acto particular o es acto administrativo; eso es cierto para la procedencia, si estuviéramos discutiendo que era una acción de inconstitucionalidad.

Por otra parte, el ejemplo que se pone de la acción de inconstitucionalidad que resolvimos, esa es una acción mucho más compleja que tiene más matices, no es tan sencillo como este. Yo por eso creo que si se trate de suspensión y allá se estaba discutiendo procedencia, por eso se analizó en conjunto la ley, por eso se determinó si está en la Ley de Ingresos, esta es una norma de carácter general, se estaba discutiendo la procedencia del juicio. Aquí simplemente se está discutiendo la suspensión y es sabido de todos que en suspensión, la suspensión procede dentro de todos los actos que se reclaman, respecto de unos sí, respecto de otros no, por qué, porque hay que analizar los actos en particular no en abstracto.

Por lo tanto, yo creo que tanto la posición del ministro Cossío como el ejemplo que se pone de la acción de inconstitucionalidad, ahí se estaba discutiendo la procedencia del juicio, aquí simplemente los requisitos de la suspensión. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Díaz Romero y luego el señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente. Yo veo y trato de hacer una comparación entre cómo opera la suspensión en juicio de amparo y cómo opera tratándose de las controversias constitucionales cuando en ambos tipos de juicios se impugna una norma general.

En el juicio de amparo si se impugna una ley por efecto mismo de lo que se establece en el artículo 107 constitucional, la suspensión siempre se niega respecto de la ley, no se puede conceder, porque se estaría parando toda la regla, toda la normatividad general que abarca a todo mundo, pero sí se puede conceder respecto de los actos de aplicación. Te niego la suspensión respecto de la norma general, pero te la concedo en caso de que proceda conforme al 124 de la Ley de Amparo, la suspensión respecto de determinados actos de aplicación, si en la controversia constitucional en cambio, nos estamos guiando por otro tipo de normas y la norma fundamental, a que ya han hecho referencia los señores ministros que me han antecedido en el uso de la palabra, establece que la suspensión no podrá otorgarse en aquéllos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

En la controversia constitucional se puede declarar la invalidez de la norma general, pero no se puede suspender, aquí en el caso en que se concedió la suspensión, que es lo que estamos viendo en este momento, se dice expresamente: “No concedo la suspensión respecto del presupuesto pero sí respecto de determinadas partidas” y esto inmediatamente me trae la similitud de como se hace en el amparo, se niega respecto de la ley, pero se concede respecto de actos de aplicación.

Yo creo que aquí en el artículo 14, último párrafo de la Ley Reglamentaria, lo que se determina por el legislador es, no se concede, obviamente a mi ver, ni respecto de la norma general ni respecto de los actos correspondientes, creo yo que este es el caso en que no podemos hacer un desglose de lo que es la normatividad general, en caso de que sea normatividad general el presupuesto o una ley o una regla general y aquellas cuestiones que son específicas dentro de la misma regla general y yo creo que esto es fundamental porque cuando se tomó la determinación de los autos suspensionales, se tuvo a la vista la tesis a la

que se le ha dado lectura y que podemos ver en la página noventa y tres, que establece, que: “No tiene carácter de norma general el Decreto de Presupuesto de Egresos”, cuando menos en aquella ocasión en que se estaba resolviendo una cosa diferente, que es la acción de inconstitucionalidad y un Decreto de Egresos del Distrito Federal de mil novecientos noventa y ocho, pero si en este momento se toma una votación y se abandona el criterio de la tesis jurisprudencial, yo no podría, así por lo que acabo de comentar, no podría hacer la distinción entre lo que es el presupuesto, propiamente dicho, y lo que son las cuestiones específicas de las partidas, porque no creo que haya sido esa la intención del legislador.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Ministro Góngora, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.- Gracias señor ministro presidente.

Yo voy a caminar también por el sendero que nos trazó el señor Ministro Cossío y el señor ministro Don Guillermo Ortiz Mayagoitia.

En la sesión pasada, el señor ministro presidente, al culminar la votación sobre si era procedente el cuestionamiento de la jurisprudencia de este Alto Tribunal, que considera al presupuesto de egresos un acto administrativo apuntó que la opinión del señor Ministro Gudiño Pelayo, en el sentido de estudiar este tema “únicamente respecto de los actos suspendidos”, era la síntesis de la opinión de todos los ministros. Yo difiero de lo apuntado por el señor ministro presidente, porque esta opinión, al menos, no es la mía. Esta postura plantea que nos olvidemos que se reclama el presupuesto de egresos, que hagamos abstracción total de que se está reclamando un acto derivado de un procedimiento legislativo, concentrándonos en determinar si los recursos, respecto de los

cuales, se pide la suspensión, son o no normas generales. Asimismo, el señor ministro Gudiño nos marcó el esquema del análisis, indicándonos que sólo son normas generales, las que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas abstractas, generales, impersonales, que se agotan con su ejercicio. Por el contrario, apuntó: norma administrativa, a la mejor estoy mejorando lo que dijo el señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.- Por lo menos en la forma de decir ministro.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.- Por el contrario, apuntó: norma administrativa es la que modifica situaciones particulares, concretas, que se agotan en su ejercicio y nos cuestionó indicándonos, preguntándonos: las órdenes de adquisición y mantenimiento relativas al Centro Cultural y Turístico de Tijuana, es una norma general o es una norma particular.

Considero que el análisis fragmentado que se nos plantea es inexacto; hacer un análisis aislado sobre el contenido de determinadas normas, incluidas en los anexos del presupuesto de egresos, para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, como si dichos gastos no hubieran sido aprobados por la Cámara de Diputados, siguiendo el procedimiento legislativo, o como si no tuvieran conexión con todo el cuerpo normativo del presupuesto de egresos, nos conduce a un análisis parcial, que no nos permite apreciar el problema en su integridad y que además, constituye una petición de principio, pues al existir un cuestionamiento respecto de la Teoría Dualista de la Ley y su aplicación respecto del Presupuesto de egresos, no se puede responder bajo la lógica de esta doctrina preguntándonos si una determinada previsión de gastos es ley formal o material, en la sesión pasada, en la cual fijé mi posición en el sentido de que debe abandonarse

la Teoría Dualista de la Ley, expuse el contexto histórico, en el cual dicha doctrina surgió, del cual me parece importante resaltar que ésta pretendía reducir al presupuesto de egresos a una cuenta, limitando la participación parlamentaria a una mera facultad de tratar de ponerse de acuerdo con el gobierno en determinados gastos, cuya falta de aprobación por el órgano de representación, carecía de consecuencias jurídicas. La postura a la luz de la cual se nos pretende plantear el problema omitiendo que nos encontramos ante un acto legislativo tan especial como lo es el presupuesto de egresos, no es sino una reiteración de la Teoría Dualista de la Ley; el presupuesto de egresos, dice: la teoría es una mera cuenta, una estimación de gasto y tiene el carácter de acto administrativo.

Como dije en la sesión pasada, el Presupuesto de Egresos es una ley, porque surge del procedimiento legislativo, porque interesa a todos los habitantes, en tanto afecta el interés general, al ser el principal instrumento de la política económica del estado y además porque constituye una de las manifestaciones más importantes del principio democrático que se refleja en que sea aprobado exclusivamente por la Cámara de Diputados, lo que de ninguna manera le despoja de su carácter legislativo, sino que esta determinación implique la procedencia o no del veto, porque éste es un problema jurídico diferente, el presupuesto de egresos, es una ley singular por varias razones, primera: Porque la Constitución ha reservado las funciones que tocan a los dos máximos protagonistas del procedimiento presupuestario, el presidente de la República y la Cámara de Diputados, es decir, se trata de una ley con un régimen constitucional propio. Segunda: Porque como mínimo ha de contener todos los gastos del sector público estatal, es decir, una previsión de estos gastos que no constituye tan sólo una cuantificación de dichos gastos, sino que lleva consigo la orden de que en el curso del ejercicio financiero, la administración acomode su actuación a la pauta marcada por

el cuadro presupuestario y además, como contenido posible, puede contener la realización de determinadas actuaciones a la administración en materia de gestión de recursos. Tercera: Porque a diferencia de lo que sucede con otras leyes, la de Presupuesto tiene un tiempo delimitado de vigencia. Cuarta: Porque dada la peculiaridad temporal de la ley, la Cámara de Diputados debe tener tiempo suficiente para su aprobación, lo que impone una obligación de presentación, en plazo del proyecto por el Presidente de la República, como se prevé en el artículo 74 fracción IV de la Constitución Federal, y Quinta y última: Porque una vez aprobado, la propia reserva de ley en materia presupuestaria que existe en nivel federal obliga a que no puedan hacerse gastos que no estén comprendidos en el presupuesto de egresos o determinado por ley posterior, como se indica en el artículo 126 constitucional. La disección que se nos propone, conlleva a que nos olvidemos del principio democrático, invitándonos a juzgar fuera del contexto de la impugnación, si determinadas órdenes son o no normas generales, lo que al igual —y lo ha dicho el señor ministro Cossío— no me parece aceptable, las órdenes impugnadas, son normas generales, porque son parte del presupuesto de egresos, que es un acto derivado del procedimiento legislativo específico, previsto por la Constitución Federal; el presupuesto de egresos, entendido en su sentido estricto como una expresión en cifras de la habilitación de gastos, es una verdadera ley. La cuestión del carácter formal o material de la ley, debe ser superada, porque no es congruente con nuestra Constitución Federal; el presupuesto es ley, porque es aprobado por la Cámara de Diputados, siguiendo el procedimiento legislativo previsto por la Constitución Federal, y las habilitaciones específicas de gasto, junto con el articulado del propio que lo integran, constituyen un todo, cuyo contenido tiene fuerza de ley. Un autor financiero dice en su derecho financiero: Que la Ley de Presupuestos, es una ley perfecta y que. comillas “es inadecuado extraer conclusiones jurídicas de la estructura externa del presupuesto”, no puede

establecerse una separación entre la parte que contiene el plan financiero, o los estados de previsión, que sería el acto administrativo, y el texto legal que los aprueba, la ley propiamente dicha, porque ambos constituyen fragmentos de un todo orgánico. La Ley Presupuestaria, pues, es un acto unitario, y las cifras de gastos o recursos, revisten carácter sustancial e integran el acto mismo, los agregados: cuadros comparativos, etc., cumplen funciones específicas, pero no son jurídicamente independientes, no podemos hacer un análisis parcial del presupuesto de egresos, pues el mismo constituye un todo orgánico, que es una ley. Ya lo citó el señor ministro Cossío, el propio presupuesto de egresos en su artículo 2º, dispone: Para efectos del presente decreto se entenderá por fracción XXIX, presupuesto: El contenido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, incluyendo sus 24 anexos, así como los Tomos fulano, números, etc. Del precepto anterior, tenemos que el presupuesto de egresos, abarca todo su contenido, incluyendo todos sus anexos, entre estos y el articulado, existe un vínculo que no es posible separar, como lo propone la posición que se nos plantea. También lo citó el señor ministro Cossío, el artículo 3º, dice: El gasto neto total previsto en el presente presupuesto, importa la cantidad de equis número, y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación. El gasto neto total se distribuye conforme a lo establecido en los anexos de este decreto. En su caso, el balance presupuestario, podrá modificarse para cubrir las erogaciones de los programas prioritarios, aprobados en este presupuesto, dice el presupuesto: Siempre y cuando sea necesario como consecuencia de la aplicación de las medidas a que se refiere el artículo 8, fracción III de este decreto, y dicha modificación sea posteriormente disminuida con los ahorros que generen las mismas. Los recursos previstos en el párrafo primero de este artículo, incluyen las erogaciones de este presupuesto, para atender a la población indígena, en los términos del apartado "B" del artículo 2º de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos. El monto total, se prevé en el Anexo 2 de este decreto, y luego dice: El monto total de los recursos de este presupuesto previstos para el Programa de Ciencia y Tecnología conforme a lo previsto en el artículo 22 de la Ley de Ciencia y Tecnología, se señala en el Anexo 3° de este Decreto. Los recursos de este presupuesto para programas de impacto regional, se señalan en el anexo cuatro de este Decreto.

Como se ve, no podemos suspender determinadas partidas del presupuesto de egresos como si fueran actos aislados, cuando éste es un todo orgánico que no puede ser suspendido sin su afectación integral. En efecto, el articulado del presupuesto de egresos, entre otros temas, comprende:

Primero.- La aprobación de las cifras de gastos de los distintos entes públicos.

Segundo.- Normas de gestión y administración relativas a cuestiones reguladas o no, por la legislación vigente, pero que sólo desean modificarse durante ese ejercicio presupuestario; y.

Tercero.- Normas de control del gasto público y de disciplina presupuestaria; sin lugar a dudas, pienso, el presupuesto de egresos, es fuente de derechos y obligaciones para los diversos entes del estado, y produce efectos para los particulares, es una norma general que no puede ser suspendida ni total ni parcialmente.

Ahora bien, cuál es el contexto bajo el cual debemos interpretar el artículo 14 de la Ley Reglamentaria, cuando se refiere a normas generales. Artículo que ya se ha mencionado. En principio debemos tomar en cuenta la acertada observación del señor ministro Ortiz Mayagoitia, que indicó

que en tratándose del juicio de amparo, el concepto de norma general, aparece en la Ley de Amparo, para dar una mayor amplitud de defensa, con los mismos privilegios que el amparo contra leyes.

Agregaría a su posición, que es indudable que dentro del concepto de normas generales, quedan comprendidas las leyes, todas las leyes, pues así se regula en el artículo 103 de la Constitución Federal.

Ahora bien, en el caso de las fracciones I y II, del artículo 105, de la Constitución Federal, se utiliza la expresión de disposiciones generales, en el caso de las controversias constitucionales y de normas generales en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, estas últimas únicamente pueden ser aquellas producidas por un órgano legislativo, es decir, solamente pueden tratarse de leyes federales, o tratados internacionales en nivel federal, en el caso de los estados, sus constituciones locales o sus leyes, y en del Distrito Federal, las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa.

Pensamos que cuando la Constitución Federal utiliza la expresión “normas generales”, lo hace para referirse a diversos ordenamientos normativos, en las cuales resalta su creación o aprobación por un órgano legislativo democrático, sin importar su mayor generalidad o particularidad, o bien, su temporalidad.

Normas generales es el género leyes federales, tratados internacionales, constituciones y leyes locales, son la especie con independencia de su contenido material. Pensamos que este es el contexto con el que debemos interpretar el artículo 14, de la ley reglamentaria, de las fracciones I y II, del artículo 105, de la Constitución Federal, cuando se

refiere a “normas generales”. Sin lugar a dudas, se refiere a leyes, a todas las leyes.

Como recordó muy bien Don Guillermo Ortiz Mayagoitia, ya este Alto Tribunal, ha andado este camino a últimas fechas, pues en la resolución de las acciones de inconstitucionalidad 6/2004 y 8/2004, en las que se impugnó la constitucionalidad del artículo 4° transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, que en pocas palabras ordenaba al Poder Ejecutivo la transmisión no onerosa de las acciones de las administraciones portuarias integrales, en favor de los estados y los municipios, se determinó por este Pleno, que ésta era una norma general y se entró al fondo del asunto sin mayor debate sobre su contenido formal o material, como se había dado en las acciones de inconstitucionalidad 6/2003 y su acumulada 8/2003, cabe preguntarse ¿es una norma general la orden de transmitir las acciones a los estados y los municipios? Bajo la Teoría Dualista no lo es, bajo la postura de que es una ley y por lo tanto una norma general, debe entrarse a su estudio como lo hizo el Tribunal Pleno por unanimidad, en congruencia con el reciente fallo del Pleno, debemos reconocer el carácter de norma general del presupuesto de egresos y aplicar la ley en el sentido de que es improcedente la concesión respecto de las normas generales, lo que implica también la prohibición del otorgamiento cautelar, las suspensiones, respecto de cualquiera de sus partes, no hacerlo así, nos llevaría a situaciones absurdas, como la que significaría negar la suspensión en el caso de un acuerdo expedido por el jefe del Distrito Federal, como es el caso de la jurisprudencia que ya hemos mencionado del Acuerdo expedido por el jefe del Distrito Federal. Don Eusebio García en su libro Efectos de la Ley del Presupuesto Sobre el Ordenamiento Tributario; criticó la jurisprudencia de este Alto Tribunal, que sostiene que el presupuesto de egresos es un acto administrativo y que por lo tanto la

acción de inconstitucionalidad es improcedente, indica que en apoyo a la tesis minoritaria, debe recordarse que ya en el lejano 1966, el Tribunal Constitucional Alemán, sostuvo, que: “ La elección de la forma de ley se deriva de esa elección, la licitud de los controles constitucionales que están previstos en las leyes”. Hasta aquí la cito; si el presupuesto de egresos sigue el procedimiento legislativo y está dotado de generalidad en el sentido que en éste se concreta la voluntad popular y las líneas maestras de la política económica del Estado, es una ley y debe gozar con plenitud los atributos de las mismas, entre el que destaca su privilegiada presunción de validez, que nutre la prohibición de que la suspensión se otorgue respecto de normas generales, regulada en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria del 105 Constitucional, no se puede inaplicar una ley hasta que en sentencia definitiva se haya declarado inválida lo que implica que tampoco procede la medida cautelar respecto de sus efectos y consecuencias, como ya lo ha sostenido este Tribunal en los recursos de reclamación 53/98 y 55/98, por lo anterior, considero que el análisis del presupuesto de egresos como norma general, debe ser en su integridad y que el mismo al ser una ley, es una norma general y por lo tanto la suspensión es improcedente, de acuerdo a lo regulado por el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Muchas gracias señor presidente. Escuché con toda atención tanto en la sesión pasada, como en ésta del señor ministro Góngora Pimentel y encuentro algunos rubros generales, que voy a comentar, que me parecen inconvincentes. Yo entiendo que en su argumentación se confunde continente con contenido,

se habla de una ley, cuando se refiere expresamente la Cámara de Diputados, a un decreto, no reconoce que sea acto administrativo cuando la ley que acabo de leer lo concibe, no estima factible que tenga normas particulares sino solamente normas generales, y no lo dice expresamente cuando menos con las palabras que lo voy a decir, encuentra un principio de indivisibilidad del presupuesto, y él mismo nos dice que el Pleno no lo ha considerado así, o no ha considerado la existencia de tal principio y nos refiere el asunto en donde en un presupuesto de egresos, se señalaba la obligación para la federación de transmitir ciertas acciones portuarias a municipios, ahí desde luego que no consideramos este principio de indivisibilidad, y en otros casos hemos considerado que existen normas particulares dentro de los presupuestos de egresos.

Recuérdese el caso del asunto de algún estado, de alguna entidad federativa, en donde el decreto de la legislatura, determinaba que ciertas carreteras fueran objeto de obras y luego de la gravación para circular de un peaje, pero resultaba que eran carreteras federales, decretamos la inconstitucionalidad de esta norma particular contenida en el presupuesto. A qué quiero llegar? A que tal principio de indivisibilidad no existe, es algo probablemente de doctrina propia que se esté tratando de formar, los demás argumentos a qué nos llevan, nos llevan a tocar temas de fondo para tratar de resolver un problema suspensivo, se nos habla por ejemplo de el principio democrático y se nos habla de la violación a éste por la superposición de un poder a otro mayor, ¡caray!, pues si esto no es fondo, necesito actualizarme, y yo pienso que cuando se analiza la suspensión debe de analizarse con las taxativas y prohibiciones que señala la ley, desde luego, acerca de la conveniencia de otorgarla, para dos fines, el primero es conservar la materia y el segundo es la consecuencia que esto puede producir a quien solicitó la medida y es algo cautelar y temporal.

Bien, en este caso sostengo no existiendo en el presupuesto, yo digo que la supuesta indivisibilidad y lo digo como algo que es propio de mi convicción, debemos de ver si sus normas tienen particularización o son normas particulares o algunas de ellas lo son y yo insisto en que esto es lo correcto y lo adecuado, lo que debe de hacer esta Suprema Corte, finalmente estamos hablando de una medida cautelar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente.

Bueno, primero una situación de hecho, cómo veo yo esta situación.

Hay una tesis que se emite en un asunto anterior que alcanza mayoría calificada y que por esta razón adquiere el carácter de jurisprudencia, en la que se dice y se reconoce que el presupuesto no tiene el carácter de norma general y se dan razones, diciendo que la norma general es la Ley de Presupuesto, por qué, porque es el conjunto de disposiciones que regula la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias, estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares y por el contrario dice: “ el Presupuesto de Egresos es un decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un período determinado”; éstas son las definiciones que nos está dando una jurisprudencia que se emite por el Pleno de la Corte en un asunto en el que se combate en acción de inconstitucionalidad un presupuesto de egresos del Distrito Federal y se sostiene: no tiene el carácter de norma general.

En este momento se plantea, como ya la Corte había dicho no tiene el carácter de norma general, se plantea como acción de inconstitucionalidad, no como perdón, como controversia constitucional no como acción de inconstitucionalidad por esta definición y en suspensión, cuando, yo ahí coincido también con el ministro Aguirre y así lo había expresado la ocasión anterior, considero que no es el momento de analizar esta situación porque constituye el fondo del problema, no digo que no se pueda cambiar de opinión, no digo que en un momento dado pueda dejar de tener vigencia una jurisprudencia, pero finalmente se tendría que hacer eso en el fondo del asunto.

Por otro lado, entiendo que las razones mayoritarias para el análisis de la característica jurídica, de la naturaleza jurídica del presupuesto, obedecieron fundamentalmente a que el artículo 14 de la Ley Orgánica del 105 constitucional, determina que si se trata de una ley general, pues que no podemos conceder la suspensión y creo que a eso obedeció el voto de la mayoría de que sí se analizara la naturaleza jurídica del presupuesto; yo insistía en que no, porque ya había una tesis jurisprudencial que de alguna manera nos obligaba, es decir de alguna manera había un pronunciamiento ya establecido por este Pleno en el que se le definió al menos por la mayoría, ya alcanzó el carácter de jurisprudencia.

Sin embargo, como se llegó y se acordó que debería de hacerse para efectos suspensionales, lo cierto es que me di a la tarea de buscar algunos antecedentes de carácter doctrinal para poder determinar realmente cuál era la naturaleza jurídica del presupuesto y consulté de veras muchísimos autores, muchísimos autores nacionales, extranjeros, me fui a los diccionarios jurídicos y créanme que la

sorpresa más grande es que nadie está de acuerdo con nada, nadie; unos le dan el carácter de ley, otros dicen que para nada es ley que es decreto y otros les dan un carácter híbrido; dicen tiene de las dos, es ley porque proviene del Congreso de la Unión, pero es decreto, por qué, pues porque se trata de situaciones particulares y concretas.

Entonces, pues realmente mi investigación doctrinaria lo único que me provocó fue más dudas, pero entonces digo, no encontré una directriz para poder decir este es el camino, esta es la teoría que en un momento dado nos puede dar luz para poder determinar la naturaleza jurídica.

Entonces, a qué voy para determinar la naturaleza jurídica, bueno, a qué entendemos por una ley, por una ley de carácter general, pues vuelvo a insistir: una ley de carácter general es aquélla que en un momento dado contiene disposiciones abstractas, impersonales, generales que no está dirigida específicamente a una situación concreta.

Entonces, sobre esa base, si por ley, por norma general entendemos este tipo de regulaciones que pueden dentro de cuyos supuestos puede haber "x" número de personas, o de sujetos o de supuestos, pues yo vuelvo a insistir en que la tesis que se emitió por este Pleno en el asunto anterior, en el que se combatió en acción de inconstitucionalidad el presupuesto de egresos del Distrito Federal, pues sigue siendo válida, por qué razón, porque el presupuesto de egresos, finalmente no está estableciendo normas generales, abstractas e impersonales; qué es lo que está estableciendo el presupuesto de egresos, pues está estableciendo situaciones concretas: esta partida se le va a destinar a tal Secretaría de Estado

para el pago de tal, de sueldos, para la realización de obras, para la realización de esto, para el funcionamiento de lo otro ahora, esta otra partida se va a destinar para la construcción de tal o cuál carretera, en tal estado de la República, esta partida se va a destinar para la biblioteca de la ciudad de Guadalajara, ¡bueno!, entonces dónde está la norma, impersonal, general, abstracta ¡no! Es una determinación concreta; entonces, yo vuelvo a insistir en un momento dado, hasta hoy en este momento, yo sigo estando con la idea de que la tesis que pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el asunto anterior, es correcta, lo que dice el ministro Góngora es cierto, muchos doctrinarios nos critican, incluso, otro que no mencionó un señor Fredy A. Pliego Álvarez, cita en su libro, nada mas para mencionarles, veinte razones por las que no está de acuerdo en lo que la Corte dice, respecto de que no es norma general, no se las voy a leer, porque se me van a dormir, y se me van aburrir, pero quisiera decirles que de la lectura de las veinte razones que da, ninguna es convincente para decir que el decreto, es norma general; no estoy de acuerdo con la Corte, nada más por citarles un ejemplo: No estoy de acuerdo con la Corte, porque en primer lugar, el presupuesto de egresos, se autodenomina ley, ¡bueno!, se autodenomina ley, ¿y eso le da el carácter de ley? y por el estilo da muchísimas razones más que les digo, no se las voy a leer, pero ninguna me convence para decir efectivamente tiene razón, para llegar a la conclusión de que no se trata de una norma general, de tal manera, que mi postura señor presidente, señores ministros, es de que la tesis sigue correcta, yo entiendo que no se trata de una norma general, es un decreto que va referido a cuestiones específicas, particulares y determinadas, y que por esa razón es susceptible de suspenderse, y en todo caso, tendríamos que analizar las otras características que se establecen dentro de los artículos de la Ley Orgánica del 105 que son creo, el 15 y el 16, para determinar si procede o no la suspensión, pero yo no estaría de acuerdo en que se trata de una

norma general, para en un momento dado negar la suspensión por esta razón.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

De manera, mi intervención sea breve, en tanto que mi posición de la última sesión no ha cambiado, y es coincidente con lo que ha dicho la señora ministra, el señor ministro Aguirre Anguiano. Pero insistiendo, constreñido exclusivamente al auto que estamos revisando, y si nos constreñimos al auto que estamos revisando, y a su origen, creo que debemos de conducirnos precisamente en los términos de la propuesta del proyecto y no analizar por ahora, todas estas consideraciones que de suyo son mucho muy interesantes, todos han tenido en sus exposiciones en relación a la norma, a la ley, a los nuevos contenidos nominales de las leyes, de las clasificaciones de las normas, en los compendios modernos, antiguos, etcétera, el abandono de las posiciones dualistas, absolutamente todas esas situaciones, son reales, insisto, son válidas, pero se van inscribiendo en lo más concreto, en lo más terreno de los recursos que son los que nos toca a nosotros resolver, esto tiene su origen, y si nos vamos a lo general, dentro de los medios para comprobar la regularidad constitucional, materia de estudio de los tribunales constitucionales como este, se encuentran las controversias constitucionales, las controversias constitucionales están diseñadas para preservar unos principios fundamentales de los estados democráticos, la división de poderes, que cada quién haga lo que la Constitución señala para ese poder, o ente público, cada quién tiene algo basada en la Constitución por hacer, puede ocurrir que alguno rebase esos límites, y

para eso está la controversia constitucional, preservándola, o protegiendo la indebida invasión de esferas de competencia que la Constitución da, y en el caso concreto, el origen del asunto que estamos viendo es precisamente una controversia constitucional, donde el Poder Ejecutivo, en el ejercicio de una facultad constitucional, única de presentar bajo su aprobación a otro Poder, el Legislativo, Cámara de Diputados, una atribución exclusiva, única.

La aprobación del presupuesto se duele, el Poder Ejecutivo, de que en ese acto de aprobación, de ese documento complejo, de ese entramado normativo que aquí se ha descrito y que se ha aludido a los propios términos del presupuesto de egresos de la federación, se determina que es un entramado muy complejo, que es un entramado normativo mixto con actos de administración, etcétera, donde el Poder Ejecutivo se duele, de que le invaden una de sus facultades en actos concretos y específicos, no de todo el presupuesto de egresos, sino en actos específicos, se relaciona, órdenes concretas, transferencias concretas; el Poder Ejecutivo dice: esa es una atribución de administración que me toca, no le toca al Poder Legislativo, o Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados dice: ¡Tú no me puedes hacer observaciones” ¡Si puedo! Que nos diga quién. El otro Poder está encargado por la Constitución de dirimir qué facultades tiene cada quien frente a un acto de esta naturaleza y acuden a la Suprema Corte, se admite la controversia con todas las situaciones e incidencias procesales ordinarias, extraordinarias que ya conocemos y dentro de esto está la institución procesal de la suspensión, en suspender los actos reclamados; se pide la suspensión de ellos, con un objeto, preservar el fondo de la controversia, en la controversia no se está impugnando el Decreto del Presupuesto, no esta impugnando el presupuesto de egresos de la federación, en su

integridad, ahora que en relación con los temas, dos temas de la controversia constitucional, sí puede el Ejecutivo hacer observaciones, lo que se ha llamado, si puede ejercer un derecho de veto y las órdenes concretas los anexos específicos en relación con esta ejecución, de estas órdenes, son la materia que hay que revisar y ello nos puede llevar a analizar o redefinir la naturaleza jurídica y el presupuesto habrá de ser allá. Pero aquí tenemos actos concretos, en relación con actos concretos de la controversia constitucional, que son la materia suspensiva.

En este sentido independientemente de lo que abordemos en su momento para saber, si es una norma, ley, etcétera, en lo particular si seguimos afiliados o no la posición mayoritaria, será allá, por el momento es constreñir nuestra labor ahorita en este diseño constitucional, para resolver a la materia suspensiva.

Cumple con los requisitos de la Ley Reglamentaria o no cumple con los requisitos de la Ley Reglamentaria, para conceder o no la suspensión. Yo en este sentido sigo convencido de mi posición, que no es momento de hacer esos planteamientos, simplemente por la naturaleza jurídica de lo reclamado decido y presente hasta este momento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Sergio Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor ministro presidente.

Yo quisiera hacer algunas breves, muy breves consideraciones en la misma línea que la señora ministra Luna Ramos y que el señor ministro Silva Meza.

Quiero empezar por hacer algunas reflexiones sobre el papel que a este Tribunal Constitucional, corresponde como guardián, como intérprete final de nuestra Constitución y que le permite con ese papel intervenir exclusivamente para garantizar el funcionamiento en este caso, del gobierno en su conjunto, en el marco de las atribuciones que la misma Carta Fundamental ha conferido a los Poderes Federales, que son parte en la controversia de la que deriva este recurso de reclamación.

El caso que analizamos, como ya se ha dicho, se da ante la reclamación del Legislativo, en contra del proveído dictado por la Comisión de Receso de esta Suprema Corte, en diciembre pasado, en la Controversia Constitucional 109/2004, mediante el cual, mediante dicho proveído se concedió la suspensión de los actos precisados en el capítulo correspondiente de la demanda interpuesta por el Ejecutivo, respecto de acciones del Legislativo, que consideró causaron menoscabo, invasión, a sus derechos constitucionales en el caso concreto, la medida cautelar se solicitó y se otorgó respecto a actos específicos para preservar la materia de la controversia, los que a juicio del reclamante se traducen en actos que invaden facultades constitucionales del propio Ejecutivo.

Es decir, ni se solicitó ni se otorgó sobre el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, sino solamente sobre actos emanados del Legislativo, que el Ejecutivo, consideró invaden su esfera competencial.

En su actuación esta Suprema Corte, como Tribunal Constitucional, debe ante todo asegurar la supremacía de la Constitución, lo que no significa judicializar la política como se ha dicho, ni politizar la justicia, ni tampoco establecer la judiciorracia, la supremacía de la Constitución, significa proteger los derechos y las garantías que consagra la Constitución, reconocer su existencia en toda situación, que se reclame ante este Alto Tribunal y asegurar en casos como el que nos ocupa, el funcionamiento

armónico del gobierno ejercido por los tres Poderes en el ámbito de sus respectivas competencias.

Estamos aquí para dirimir simplemente un recurso de reclamación que versa sobre la suspensión, todo lo demás es materia de la controversia de la que deriva el recurso.

¡Muchas gracias!

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente.

Me voy a referir solamente a un punto, porque he oído ya en reiteradas ocasiones, aludir dentro de este aspecto que estamos estudiando, a otro que de alguna manera está relacionado pero con el que no se pueden confundir, me refiero a la idea de que, es necesario conceder la suspensión, porque de esa manera se resguarda el fondo de lo discutido en el juicio y yo creo que esto, por lo pronto no podemos tocarlo, o no debemos tocarlo, la razón es que podemos incurrir en una confusión entre lo que es la procedencia de la suspensión y la finalidad de la suspensión, es obvio que la suspensión en la controversia constitucional, tiene una gran importancia, porque de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria, las sentencias que en el evento de que declaren la invalidez, solamente tienen efectos de la sentencia para adelante y no para atrás como conforme al artículo 80 de la Ley de Amparo opera tratándose de los juicios de garantías, esto es muy importante la suspensión aquí y este principio, esta idea, que existe de conservar la materia del perjuicio, no es más que una finalidad, pero no es un motivo o una causal de procedencia, de acuerdo con la Ley Reglamentaria, hay fundamentalmente cinco prohibiciones para conceder la suspensión; primero, contra normas generales; segunda, cuando el acto reclamado pone en peligro la seguridad nacional; tercero, cuando se pone en peligro

la económica nacional; cuarto, cuando se ponen en peligro las Instituciones Fundamentales del Orden Jurídico Mexicano y cinco; si se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que pudiera obtener el solicitante, fuera de estas prohibiciones, puede concederse la suspensión, suspensión que tiene una finalidad, la finalidad es, conservar la materia del estudio de fondo, obviamente por lo que menciona el artículo 45, esto es muy importante, pero no podemos poner la finalidad como causa de procedencia y tal vez un ejemplo, pueda ayudarnos. Vamos a suponer que se impugna un acto de una controversia constitucional, en donde se pone en peligro la seguridad nacional, no se puede conceder la suspensión, pero nadie podrá decir ¡ha!, hay que conservar la materia, porque si no que vamos a resolver en el fondo, pues aunque se cumpla, aunque se ejecuten esos actos que se vienen impugnando, se debe negar la suspensión y lo mismo podría decirse de normas generales, o específicamente de leyes, si es una controversia en donde se viene impugnado una ley, se debe negar la suspensión, ¡ha!, pero no le hace que se vaya viendo, que se vaya ejecutando la ley, no importa, no procede conceder la suspensión ahí, quería pues, hacer esta mención, para que no se tome en cuenta por ahora cuando menos en donde se está discutiendo la procedencia de la suspensión, con motivo de si el presupuesto es una norma general o no es norma general, otro aspecto que tiene características completamente diferentes en la suspensión. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo pienso que, en mayor o menor medida, todos los ministros que han hecho uso de la palabra han invadido temas que no son estrictamente el relacionado con el punto debatido; pero esto es muy explicable, es que no estamos en presencia de situaciones que podamos separar tajantemente; incluso el señor ministro Díaz Romero, al hacer uso ahorita de la palabra, considerando

que estaban invadiendo otros ministros estas situaciones, pues él ya analizó, o por lo menos se asomó a los demás requisitos que deben cumplirse para que pueda otorgarse la suspensión, que son las prohibiciones, que todavía eso no lo vemos, aún está pendiente el señor ministro Góngora en ese aspecto.

Entonces, por eso yo no he interrumpido a ninguno, porque pienso que de algún modo adelantaban algún tema que podía calificar más la postura central que se estaba examinando. Sin embargo, también a mí me resulta claro, que no es claro lo que los ministros consideran que debe verse, porque en las distintas intervenciones algunos de los ministros han sostenido que no puede examinarse llamémosle “en retacería” el presupuesto; y otros han sustentado básicamente su posición, en que el examen debe circunscribirse a lo que se está impugnado; pues yo creo que antes de ver si se puede considerar que estamos en presencia de normas generales, pues tenemos que definir en una votación, si esto supone el análisis de todo el Decreto del Presupuesto, o debemos limitarnos exclusivamente a las partidas que se están impugnando; yo al respecto diría que, para mí la actitud del juzgador debe ser profundamente práctica; no considerar que se reclama algo que no se reclama; no acudir a la doctrina, para de pronto interpretar que el promoverte de la controversia está queriendo combatir todo el Decreto del Presupuesto, cuando expresamente dice lo contrario; dice: “Sólo el Decreto del Presupuesto en este aspecto”; cómo va el juzgado a decir: “pues yo entiendo que impugnas todo el presupuesto y en consecuencia te hago el análisis de los temas en razón de todo el presupuesto. No, yo pienso que incluso esto sí correría el riesgo de que ya estamos hasta definiendo el fondo; para mí hay plena coincidencia con lo expresado por la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, el ministro Juan Silva Meza, el ministro Valls, el ministro Gudiño, el ministro Aguirre Anguiano; yo creo,

que si uno observa lo que se está impugnando, pues son cuestiones que si fueran personas, se les pondría nombre y apellido; se trata de obras, pues se les identifica las obras.

Quizás, yo me quedé en algo que se ha calificado como Teoría Dualista. Pero yo sigo todavía entendiendo que una norma es universal, abstracta, impersonal y que no entra en mi mente, que una norma sea una determinación de que se va a construir tal carretera, tal tramo carretero, se construye ese tramo carretero; pero esto es una norma general abstracta, impersonal, cuando incluso se señala específicamente cuál es ese tramo carretero.

Para mí, lo que se está impugnado son partidas específicas que no puedo entender que tengan naturaleza de ley; no puedo entender que tengan naturaleza de ley; si yo pienso en cualquier cuerpo legislativo y en ese cuerpo legislativo, pusieran de pronto un precepto que dijera: "Y fulano de tal tiene que hacer esto", pues yo diría, eso no es ley, no es norma general, ¿por qué?, porque se está refiriendo exclusivamente a un particular determinado. A lo mejor me quedé yo muy obsoleto en lo que es una norma general, pero en fin, estoy con los puntos de vista, coincido con la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, que la doctrina normalmente se mueve en un campo intelectual en que cada tratadista sostiene aquello que le resulta convincente, la diferencia es que nosotros tenemos que resolver casos concretos y tenemos que definirnos y claro podemos acomodar las doctrinas que nos gustan para fortalecer nuestro punto de vista, pero, finalmente son puntos debatibles, que mientras no estén regulados claramente en la ley, pues seguirá el debate, si un día dice la Constitución "y no procederá la controversia constitucional en contra de los presupuestos de egresos", ya se resolvió el problema, incluso nosotros estamos en una labor interpretativa, cuando es el Poder

Reformador de la Constitución quien tiene en sus manos definir con nitidez este problema, y yo por lo pronto, incluso aplico un principio que a mí me parece de justicia en caso de duda debemos tratar de decidir en forma tal que, esto se resuelva con el sentido común de que si algo, y perdonen, pero me voy a adelantar, porque se establece que no procede la suspensión tratándose de normas generales, pues lo explicó Don Juan Díaz Romero refiriéndose al amparo, porque no podemos simplemente a través de una suspensión impedir la vigencia de una ley, en este caso, la suspensión que se otorgó en el auto respectivo, está afectando de algún modo una norma general, simplemente está impidiendo que por lo que toca a lo que está siendo cuestionado y cuyo fondo no sabemos todavía si es constitucional o inconstitucional, pues ahí esté, en cambio de otra manera, ya eso por lo menos, por el tiempo transcurrido ya no va a poder examinarse y también me adelanto, porque no olvidemos que en controversia constitucional no hay retroactividad, más que en materia penal, de manera tal, de que si en un momento dado decimos, “aquí no hay suspensión”, pues cuando resolvamos probablemente en muchas de estas partidas ya se realizaron las obras, ya se gastó y de nada va a servir nuestra decisión porque no tendrá carácter retroactivo, entonces por lo pronto, estará dilatándose de algún modo el ejercicio de estas partidas, pero en la manera en que lo podamos agilizar y que en eso, pues estamos condicionada la conducta procesal de las partes; pienso que por ahí algún periodista estaba yo cerca, le preguntó al ministro Ortiz Mayagoitia “y cuándo va ha estar resuelto este asunto” y él le dijo: “pues fíjese usted, que esto está sujeto a toda una serie de circunstancias procesales, a la actuación de las partes, etcétera, etcétera, pero en lo que a nosotros toca, pues todos estamos, incluso, estudiando el fondo del asunto para finalmente definir nuestra posición”; así es que en ese sentido yo también considero que no estamos en presencia de normas generales, en tanto que todas estas asignaciones tienen nombre y apellido. La Biblioteca CCU

de Jalisco, página ciento sesenta y siete del Decreto, “la Seguridad de los Museos y Reposición de equipos Carlos Pellicer Tabasco, la asignación especial para el proyecto Ciudad Inteligente en San Nicolás de los Garza, Nuevo León, las cuarenta y tres instalaciones deportivas, albercas y canchas en Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, - página ciento sesenta y uno – el metro de Monterrey”, nombres y apellidos, cómo voy a entender que esto es una norma general, y por lo mismo estimo que no corresponde a la prohibición relacionada con normas generales, porque esa prohibición está precisamente en razón de disposiciones universales, generales, abstractas e impersonales.

A votación señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y recuerden que estamos votando lo que está cuestionado y cada quien al dar su voto podrá especificar el alcance del mismo.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Según mi parecer, lo reclamado y suspendido involucra solamente normas de carácter particular.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo creo que la materia de la suspensión y del recurso no puede tratarse sólo a partir de los planteamientos de las partes, sino en términos de las cualidades jurídicas de las normas impugnadas, por ello, y como en sus términos de los artículos transitorios, el presupuesto es un ordenamiento jurídico indivisible; me parece que sigue teniendo la cualidad de norma general y, por ende, creo que aplica estrictamente la prohibición del segundo párrafo del artículo 14.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: No es norma general.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Voto en el sentido del señor ministro Cossío Díaz, por considerar que aun cuando se trate de normas particulares, aquellas que se vienen reclamando no pueden apartarse ni ser diferentes o ajenas a las normas generales que el propio presupuesto establece.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Igual.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Son normas particulares.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Voto en los mismos términos del señor ministro José Ramón Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Son normas particulares y actos concretos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo realicé el proyecto en base al precedente, inclusive qué bueno que no pedí la palabra porque traía todo un estudio sobre la diferencia de normas generales en acciones de inconstitucionalidad y en controversias, pero como el ministro presidente dijo que solamente nos limitáramos a este preciso tema, yo creo que no es divisible, yo creo que es indivisible.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con el proyecto en este punto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN: Son normas particulares.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de seis votos en el sentido de que los actos impugnados y suspendidos son normas particulares.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN CONSECUENCIA, NO QUEDA EN LA PRIMERA PROHIBICIÓN Y SE ABRE EL DEBATE EN TORNO A LOS DEMÁS REQUISITOS.

Señor ministro Góngora tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Señor presidente, guardo en mi casa una bola de cristal, en la cual investigo el futuro y como la bola de

cristal me dijo que así iba a salir la votación, tal como salió, tengo preparada la siguiente parte.

Aun cuando se consideró por mayoría de votos que el presupuesto de egresos no es una norma general, desarrollaremos los siguientes puntos que abordan los requisitos para la concesión de la suspensión, con el objeto de demostrar que también bajo estos supuestos fue inexacto su otorgamiento... señor ministro suspendo porque ya se va el ministro.

(EN ESTE MOMENTO SALE EL MINISTRO GUDIÑO PELAYO).

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Después se le proporciona su documento porque tiene algo urgente, por lo cual tiene que retirarse.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: El peligro en la demora y la apariencia del buen derecho, son presupuestos indispensables de cualquier medida cautelar, que deben abordarse siempre en el estudio de la suspensión de las controversias constitucionales, son requisitos indispensables de este tipo de medidas, al principio no se admitía esta forma de estudiarlas, pero después sí, y tenemos muchos precedentes en ese sentido. En efecto, no es posible aceptar una tesis como la enarbolada por el proyecto a fojas 91 y 92 en el sentido de que la suspensión debe ser concedida por regla general, salvo en los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria, puesto que el peligro en la demora y la apariencia del buen derecho deben analizarse en todos los casos a efecto de verificar la procedencia de la medida cautelar, por qué, porque de lo contrario se convertiría la suspensión en una forma de entorpecimiento de los actos de las entidades, poderes u órganos demandados, pues procederá aun cuando no exista peligro en la demora o cuando los actos tengan claros vicios de

constitucionalidad, razón de lo anterior resulta conveniente hacer un análisis de los siguientes elementos: Primero.- Peligro en la demora. El peligro en la demora tiene por objeto resguardar la efectividad de la sentencia haciendo una evaluación del daño que se produciría si la medida cautelar no fuera adoptada, el carácter urgente de una medida cautelar debe apreciarse en relación con la necesidad de que exista un pronunciamiento provisional sobre la controversia a fin de evitar un perjuicio grave e irreparable. De esta forma entendemos que el daño debe ser de tal naturaleza que privaría de objeto la sentencia definitiva, sin embargo, la resolución de estas medidas cautelares en un medio de control constitucional, como lo es la controversia constitucional, no sólo requiere el examen de urgencia de la medida cautelar en relación con los intereses que representa el promovente, sino que deben valorarse las demás circunstancias que rodean el problema jurídico en estudio y ponderarse los intereses en juego. Bajo este tenor, debe tomarse en cuenta que la suspensión respecto del presupuesto de egresos, provoca un vacío jurídico de tal magnitud y una afectación al interés general que incluso generará una problemática más difícil de solucionar que la que eventualmente pudiera originar su declaración de invalidez, pues que mientras en esta situación este Alto Tribunal cuenta con instrumentos legales, mediante los cuales se pueden paliar los efectos de dicho vacío jurídico, dando incluso tiempo a que el Órgano Legislativo reaccione ante la invalidez; en cambio con el vacío jurídico que provoca la suspensión se acrecenta un peligro en la demora para la sociedad en general mucho mayor que el que pudiera sufrir la parte actora. Por otra parte, tampoco existe peligro en la demora, porque aun con la negativa de la suspensión, se conservaría la materia del juicio, toda vez que el Poder Ejecutivo pide la tutela respecto de una invasión de esferas, es decir, sobre un punto esencialmente jurídico que no quedaría sin materia aun cuando las

partidas y transferencias previstas por el presupuesto de egresos se comenzaran a ejecutar.

Segundo punto que hay que estudiar en estos casos: La apariencia del buen derecho. Una vez estudiado el peligro en la demora, conviene analizar el punto relativo a la apariencia del buen derecho por si la mayoría del Tribunal llegara a considerar que sí se actualiza dicho peligro.

La Apariencia del Buen Derecho consiste en la apreciación de carácter provisional –PROVISIONAL– de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos impugnados, para la cual resulta necesario realizar un examen preliminar o anticipado del fondo del asunto, que no será vinculante para la sentencia definitiva.

Ahora bien, para realizar tal valoración, debe atenderse a la naturaleza del acto impugnado, pues tendremos que verificar si el mismo es un acto o norma regulado directamente por la Constitución, en virtud de que el grado de presunción a favor del éxito de la demanda principal debe ser graduable, puesto que no se puede tratar de la misma manera un acto resultante de la voluntad democrática, y al cual la Constitución Federal le atribuye una funcionalidad específica dentro del sistema jurídico, como es el presupuesto de egresos, que es un instrumento financiero básico de la política económica del país, que tiene efectos generales y se rige por el principio de anualidad, que una actuación de las partes demandadas regulada sólo por una Ley.

Bajo este tenor, para el análisis de la Apariencia del Buen Derecho, en el presente caso, debemos tener en cuenta: Primero.- La existencia o no de la competencia por parte de la Cámara de Diputados para modificar el presupuesto de egresos.

El artículo 74, fracción IV, de la Constitución, otorga a la Cámara la facultad exclusiva de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos, dice el 74 reformado: “Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados... 4.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión, y en su caso modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal”. Una vez aprobadas las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El proceso de aprobación conlleva el previo examen, la discusión y la posible modificación al proyecto enviado por el Poder Ejecutivo Federal, según la última Reforma Constitucional del 31 de julio de 2004. Por tanto, en el caso, se actualiza una apreciación anticipada de constitucionalidad, pues los actos impugnados contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación fueron producto de una modificación de la Cámara de Diputados, del proyecto del presidente de la República, lo cual es autorizado por el precepto antes referido.

Segundo.- La necesidad de dar peso al voto de la mayoría de la Cámara de Diputados para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005, y al número de diputados que realizó tal votación.

El Presupuesto de Egresos fue aprobado por 323 votos en lo general, posteriormente se llevó a cabo la votación en lo individual, respecto de la cual en cada punto a discusión se fue obteniendo una mayoría similar.

Lo anterior es importante...

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Perdón, señor ministro.

¿Vamos a votar el fondo? Porque ya estas son consideraciones de fondo, fondo, fondo. Ya estamos en votación de Cámara.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sin embargo, de acuerdo con la argumentación que está haciendo el ministro Góngora, pues de algún modo va en la línea de que hay que asomarse al fondo, y si le impedimos que exprese sus argumentos, pues le impediríamos que demostrara como podemos asomarnos al fondo. Pienso que así es.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Bueno.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Es la Teoría del Buen Derecho.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Puede continuar, señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Lamento mucho que se retire ministro.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: No, pues el que el fondo ya lo estudiaré en su tiempo.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Bueno. Cómo lamento, lo lloro.

Lo anterior es importante debido a que podemos observar que la aprobación del presupuesto de egresos, tanto en lo general como en lo particular se dio con un nivel de votación que no es posible que pase inadvertido para efectos de la valoración de la Apariencia del Buen Derecho, de esta forma, en relación con la acreditación de la Apariencia

del Buen Derecho es posible continuar sosteniendo la presunción de constitucionalidad de los actos suspendidos, toda vez que derivan de un proceso legislativo, que tiene como sustento el principio democrático y además se cumplió con una amplia mayoría a favor de las modificaciones que el Poder Ejecutivo reclama.

¿Continúo?

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Adelante señor ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Adelante.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Ya le falta poquito.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Yo por mí que continúe hasta que le plazca, yo nada más, si se me permite un comentario. Si el señor ministro Góngora me lo permite y presidente no se opone.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se lo permite y no me opongo.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Envidio muchísimo la bola de cristal del señor ministro Góngora, yo no sabía cuál iba a ser el resultado de la votación de hoy, lo que sí, yo tengo un profeta auestas y él me dijo, que si hoy resolvíamos por la particularidad de la norma, el señor ministro Góngora se alzaría con su argumentación con todo en contra del auto suspensorial, en eso no me falló mi profeta, en lo que también me volvió a fallar, es que lo hiciera con argumentos de fondo. Continúe por favor y gracias por autorizarme el uso de la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Señor presidente, ya hay demasiados profetas en esta noche, yo quisiera suspender y continuar, si usted lo permite, en la próxima sesión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente.

Creo que lo más prudente sería suspender la sesión, porque ya ahorita tenemos dos compañeros ministros que se ausentaron; y sería conveniente, vamos a discutir esto con toda la profundidad que sea necesaria, pero sugiero que sea con todos los compañeros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pero no sería prudente, tomando en cuenta ya los actuales medios de impresión, que nos sacara alguna copia de ese documento y pudiéramos llevárnoslo.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Eso sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, por favor una copia del documento, si el señor ministro Góngora nos lo permite.

Se cita a la sesión el próximo lunes a las once en punto, en donde continuaremos el análisis de este tema.

(CONCLUYÓ LA SESIÓN A LAS 19:05 HORAS)