

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**IMPROCEDENCIA DE LA  
ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD  
CONTRA EL  
PRESUPUESTO DE  
EGRESOS DEL  
DISTRITO FEDERAL**

**SERIE DEBATES**

**PLENO**

MÉXICO 1999





Primera edición 1999.

Primera reimpresión 2000.

ISBN-968-5153-01-9

Impreso en México.

Printed in Mexico.

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN  
DE INCONSTITUCIONALIDAD  
CONTRA EL PRESUPUESTO DE  
EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL**

**No. 20, Año 1999**

LA EDICIÓN DE ESTA OBRA ESTUVO AL CUIDADO  
DE LA COORDINACIÓN GENERAL DE COMPILACIÓN Y  
SISTEMATIZACIÓN DE TESIS DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**IMPROCEDENCIA DE LA  
ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD  
CONTRA EL  
PRESUPUESTO DE  
EGRESOS DEL  
DISTRITO FEDERAL**

**SERIE DEBATES  
PLENO**

MÉXICO, 1999



## **DIRECTORIO**

### **Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis:**

Miguel de Jesús Alvarado Esquivel (Coordinador)

Alfredo Cid García (Director General del

*Semanario Judicial de la Federación*)

Copyright  
Derechos reservados

Registrado como artículo de 2a. clase en la Administración Local de  
Correos de México, D.F., el 21 de septiembre de 1921

### Informes

Pino Suárez No.2, puerta 2026 BIS, Col. Centro, C.P. 06065, México D.F.,

Tels. 51 30 11 71, 55 22 15 00, Ext. 2280.

51 30 11 27 Fax

55 22 50 97 Librería

Eduardo Molina No. 2 Esq. Sidar y Rovirosa, Col. El Parque,

acceso 14, primer nivel, México D.F.,

Tels. 51 33 86 93

51 33 81 00

ext. 6888 Consulta

ext. 6889 Ventas

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**Presidente:** Ministro Genaro David Góngora Pimentel

## PRIMERA SALA

**Presidente:** Ministro Humberto Román Palacios  
**Ministros** Juventino V. Castro y Castro  
José de Jesús Gudiño Pelayo  
Olga María Sánchez Cordero de García Villegas  
Juan N. Silva Meza

## SEGUNDA SALA

**Presidente:** Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano  
**Ministros** José Vicente Aguinaco Alemán  
Mariano Azuela Güitrón  
Juan Díaz Romero  
Guillermo I. Ortiz Mayagoitia





# Índice

	<b>Página</b>
<b>PRESENTACIÓN</b>	XI
<b>SÍNTESIS</b>	XIII
<b>DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PRIVADA DEL VEINTISEIS DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NO- VENTA Y OCHO</b>	1
<i>Ministro Mariano Azuela Güitrón</i>	1, 2, 3, 6 y 9
<i>Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo</i>	2, 4, 8, y 9
<i>Ministro Juan Díaz Romero</i>	2 y 7
<i>Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano</i>	5 y 9
<i>Ministro Genaro David Góngora Pimentel</i>	7
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	8
<i>Ministro Humberto Román Palacios</i>	8
<i>Ministra Olga María del C. Sánchez Cordero</i>	8
<i>Ministro Juan N. Silva Meza</i>	8
<i>Ministro Juventino V. Castro y Castro</i>	2, 8 y 10
<b>DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PÚBLICA DEL VEINTIOCHO DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO</b>	11
<i>Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo</i>	12, 13 y 14

**X****IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL  
PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL**

	<b>Página</b>
<i>Ministro Genaro David Góngora Pimentel</i>	15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	21, 22, 23, 24 y 25
<i>Presidente José Vicente Aguinaco Alemán</i>	25, 26 y 27
<b>VOTACIÓN</b>	27
<b>DECLARATORIA</b>	28
<b>SENTENCIA</b>	31
<b>VOTO DE MINORÍA</b>	131
<b>TESIS</b>	175

# Presentación

Por acuerdo de los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó hacer del conocimiento público los debates de los proyectos que exigieron en su momento un tratamiento singular por su relevancia jurídica, social, económica o política y, así, proporcionar al lector los razonamientos lógicos vertidos en discusión grupal sobre asuntos de gran trascendencia, que le permitan comprender con mayor amplitud los motivos individuales que determinaron el sentido de una resolución.

Esta edición está integrada con las opiniones vertidas en sesión por los Ministros —una vez revisadas—, la votación del asunto, la declaratoria, la sentencia, los votos particulares o minoritarios que en su caso se formulen, y las tesis que se generaron. Lo novedoso de esta publicación es que contiene los elementos necesarios para realizar un estudio totalizador de un tema importante.

Se publican estas discusiones, pero no en su literalidad, sino en transcripción revisada, porque la expresión oral improvisada tiene la desventaja de apoyarse en giros irregulares y en otras formas de expresión que, al reproducirse por escrito, pueden resultar confusas, carentes de sintaxis, redundantes o afectadas de alguna otra manera. La revisión se realizó con un estricto apego a las siguientes reglas: 1. Se corrigió la sintaxis solamente en aquello que resultaba indispensable, de tal manera que el documento refleja la natural forma de expresión de los Ministros que participaron en la discusión y, 2. Se suprimieron de los discursos aquellas partes reiterativas o desar-

## **XII**

### IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL

ticuladas que interrumpían la continuidad de las ideas y de los conceptos expuestos. El resultado es un documento que refleja fielmente lo acontecido en sesión.

Por todo ello, bien puedo asegurar que el lector tiene en sus manos una obra interesante, completa y, por tanto, meritoria de difundirse.

Finalmente, cabe hacer la aclaración que el Ministro José Vicente Aguinaco Alemán, al momento de celebrarse las sesiones en las que se discutió y resolvió el asunto objeto de esta obra, todavía era presidente de la Suprema Corte, por lo que para no alterar el carácter de los Ministros de ese entonces, se mantiene la integración de esa fecha.

***Ministro Genaro David Góngora Pimentel***  
***Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación***

# Síntesis

Mediante escrito presentado en la Oficialía de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el treinta de enero de mil novecientos noventa y ocho, varios diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promovieron acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y siete.

El debate realizado al respecto por el Tribunal Pleno se centró principalmente en determinar si procedía o no la acción de inconstitucionalidad en contra de tal resolución.

La decisión adoptada por la mayoría de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo el sentido de desechar por improcedente la acción de referencia, apoyándose en el argumento de que del análisis del artículo 105, fracción II, de la Constitución General de la República y de su ley reglamentaria, se advierte que las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, por lo que si el presupuesto de egresos impugnado, al determinar la aplicación de una norma general (Código Financiero del Distrito Federal) a un caso concreto en cuanto al concepto, al monto y al tiempo (autorización para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos), es un acto materialmente administrativo y no una norma de carácter general.

## **XIV**

### IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL

Lo controvertido del tema originó que surgiera un criterio diverso en el que la minoría de los integrantes del Pleno sostuvo que sí procede la acción intentada porque el presupuesto de egresos del Distrito Federal no es un acto materialmente administrativo, sino una norma jurídica o conjunto de normas jurídicas cuya finalidad es, por un lado, autorizar el cuánto, el cómo y el para qué de los gastos públicos, y por otro, limitar a la Administración al principio de legalidad, propio del Estado de derecho.

# **D**ebate Realizado en Sesión Privada

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PRIVADA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES VEINTISÉIS DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.**

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚMERO 4/98, PROMOVIDA POR SERGIO MANUEL AGUILERA GÓMEZ Y OTROS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, EN LA QUE DEMANDAN LA NULIDAD DEL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Tiene la palabra el señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Estoy de acuerdo con la ponencia, pero quisiera hacer una sugerencia al señor Ministro ponente. En la página 143, después de la transcripción de preceptos constitucionales y legales, propondría que se hiciera al menos una glosa destacando la descripción del presupuesto de egresos para mil novecientos noventa y ocho, para que no sea simplemente una alusión, un tanto abstracta, al



presupuesto de egresos, sino que se haga también referencia concreta a lo que constituye el acto cuya nulidad se está demandando.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: ¿En qué página?

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En la página 143, después de la transcripción del artículo 379, señalar: "Por otra parte, si se hace el análisis del acto en contra del cual se endereza la acción de inconstitucionalidad, se pueden destacar sus siguientes características fundamentales:...", y entonces, transcribir lo que dice el presupuesto de egresos, para finalmente agregar lo siguiente: "De los preceptos constitucionales y legales antes transcritos, así como del contenido específico del presupuesto de egresos para el Distrito Federal para el año de mil novecientos noventa y ocho, en contra del cual se ejerce la acción de inconstitucionalidad, se desprende lo siguiente:...", y ya se continúa. Estimo que de alguna manera esto podría, si no enriquecer, sí hacer una referencia específica al acto en relación con el cual surge el problema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Gudiño Pelayo acepta o rechaza la sugerencia.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, la acepto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: ¿Tiene alguno de ustedes otra consideración? Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Sería conveniente que se lean ciertos documentos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Precisamente lo que les quería plantear es que se resolviera qué es lo que se lee. Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Pienso que esto sería conveniente si alguno de los Ministros no los ha leído y considera que le resulta de utilidad hacerlo; por mi parte, tuve oportunidad de analizar todos los documentos, por lo que no lo vería necesario, pero desde luego, no me opongo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: La adenda del señor Ministro Góngora Pimentel nos la acaban de entregar. Tiene la palabra el señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, veamos si la adenda nos hace cambiar de punto de vista.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Sírvase leer la adenda señor secretario.

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

"ADENDA. EL ALCANCE DEL DICTAMEN DE FECHA QUINCE DE MAYO ANTERIOR. A continuación insistiré en que el sentido del proyecto es inexacto. a) El proyecto sobreesee porque el presupuesto de egresos del Distrito Federal es sólo una ley en sentido formal, sin embargo, de la demanda se desprende que ni siquiera está acreditado el carácter de ley formal del presupuesto, esto, porque se impugnan vicios formales en el procedimiento legislativo, que de ser fundados conducirían a la nada jurídica. En el caso que examinamos, se sobreesee porque el presupuesto de egresos es una ley formal. Sin embargo, mientras no se resuelva sobre los vicios en el procedimiento legislativo, no se podrá asegurar que en verdad existe una ley formal. b) A fojas 145 y 146, el proyecto admite que la doctrina mexicana ha sido uniforme al convenir que el Decreto del Presupuesto de Egresos es un acto formalmente legislativo (porque emana de un órgano legislativo) y materialmente administrativo (acto administrativo condición). En mi opinión, la afirmación anterior no es exacta, ya que los autores mexicanos modernos estiman que el presupuesto de egresos es un acto del Poder Legislativo en ejercicio de una función propiamente legislativa por razón de la materia y no sólo de mero control. En efecto, la Asamblea Legislativa tiene competencias irrenunciables en materia presupuestaria. Su rol no se limita a aprobar el presupuesto. No es rol de mero autorizante o controlante, sino que el legislativo eleva dicho instrumento a la categoría de ley. Negar la entidad de ley al presupuesto, equivale a pretender escapar del control parlamentario. Gerardo Gil Valdivia en la obra 'Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público', Porrúa, UNAM, México 1989, página 55, señala lo siguiente: 'El gasto público de la Federación está sujeto al principio de legalidad, ya que debe estar contenido en el presupuesto de egresos de la Federación, o en su respectivo ámbito de competencia en el del Distrito Federal, o bien, contenido en ley posterior. El presupuesto de egresos es una norma jurídica'. Por su parte, María de la Luz Mijangos Borja en la obra 'Control del Gasto Público', Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 87, septiembre-diciembre 1996, UNAM, página 970, señala: 'La labor del Legislativo en materia presupuestaria es de legislación, y en esa medida, de control, estas dos

funciones deben realizarse plenamente.'. c) La tendencia en nuestro país es concebir al presupuesto de egresos como una ley, en el sentido estricto del término. La prueba de ello es que varios Estados de la República ya se refieren al presupuesto de egresos como la 'Ley del Presupuesto de Egresos'. Por ejemplo, en el Estado de Guanajuato al presupuesto de egresos se le llama Ley del Presupuesto de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal de 1998, y en su artículo primero dispone lo siguiente: 'Artículo 1o.- El ejercicio del control del gasto público estatal para el año de 1998, se realizará conforme a las disposiciones de esta ley y a las demás leyes aplicables de la materia.'. d) Se dice en el proyecto que el presupuesto de egresos del Distrito Federal es una ley sólo en el sentido formal, y que materialmente es un acto administrativo. Examinando el decreto respectivo, encuentro verdaderas normas de derecho. Por ejemplo, el artículo 36 dispone lo siguiente: 'Artículo 36.- Las erogaciones por concepto de transferencias del Gobierno Federal y las aportaciones con cargo al presupuesto de egresos del Distrito Federal, se sujetarán a las estrategias y objetivos de la planeación nacional y a los programas formulados conforme a la Ley de Planeación y el Código Financiero del Distrito Federal, apegándose a los siguientes criterios: I. Los subsidios deberán orientarse hacia actividades que tengan alta incidencia entre los grupos de menores ingresos, y que conlleven a un mayor beneficio social...'. En mi opinión, esta norma es una ley en sentido material, porque va dirigida a una generalidad de sujetos, concretamente a todas aquellas personas que van a establecer una relación con el ente público y que verán protegida su posición jurídica en el marco de la ordenación legal de los subsidios que otorgue el Distrito Federal, convirtiéndose así en usuarios del gasto público que se realiza a través de la satisfacción de una necesidad pública. Piénsese en los niños que asistirán a una escuela, los enfermos respecto de un hospital, las empresas que requieren filtros anticontaminantes, las amas de casa respecto a bienes de la canasta básica, etcétera. Pero también piénsese en otros sujetos a los que no les queda más papel que el de participar en la elaboración de la correspondiente ley de gasto y, en su caso, ejercer un control respecto de la efectiva realización del mismo, a través de sus representantes, según lo establece la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico."

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO Pelayo: Lo que se acaba de leer me parece muy interesante, por supuesto, como todo lo que hace el Ministro Góngora Pimentel, pero creo que aquí hay una confusión, es la misma confusión que hay entre decreto expropiatorio y Ley de Expropiación; una cosa es el presupuesto, el decreto del presupuesto, y otra cosa es

la ley del presupuesto; en materia federal hay una ley del presupuesto que son sólo normas generales que regulan en el Distrito Federal; esas normas generales sobre el presupuesto se encuentran en el Código Financiero, pero no se están impugnando esas normas generales. Tratándose de la expropiación, diríamos: "No se está impugnando la Ley de Expropiación sino la expropiación concreta que se hizo.". Creo que es la misma relación; miren, en el artículo 122 de la Constitución, se habla, por un lado, de presupuesto y, por otro lado, en el inciso e) de la fracción V de este precepto, se dice: "Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal...", pero se refiere a la ley del presupuesto, se refiere a las normas generales que van a regular ese presupuesto, las cuales no han sido impugnadas en la controversia. Creo que ahí es dónde emana la confusión; el presupuesto como tal, es un acto administrativo como lo es la expropiación, pero claro, se basa en una ley del presupuesto que sí es norma general, pero esa no está cuestionada aquí. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO:** Señor secretario tome la votación, por favor.

**C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro presidente en funciones Castro y Castro, con mucho gusto.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** En contra del proyecto y por la procedencia de la acción de inconstitucionalidad. La razón sucinta que voy a expresar es la que determina el sentido de mi voto. Pienso que la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos son las dos fases de la misma moneda, una es ley y la otra también es ley, en sentido formal y material. Sería ilógico que se aprobara por ley en sentido formal y material el cómo se va a obtener el ingreso público, y la forma de distribución del gasto no se señalara en una ley en el sentido formal y material. Esta separación de actos que presupone nuestro sistema, pienso que temporal, pero no sustancial, realmente hay una conjunción de motivos, de razones de ser, apoyada en el artículo 122 constitucional, para ver a la ley de egresos o presupuesto de egresos, como se le llame, como un acto separado y distante en el tiempo, pero con la misma unidad de intención. No podría entenderse que se aprobara la forma de cubrir el gasto público y las fuentes para cubrir ese gasto, si no se tuviera la presencia de que la misma Asamblea Legislativa, debiera aprobar en consonancia lo que se ha de gastar y en qué se ha de gastar.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con el proyecto y también voy a fundar brevemente mi voto. Estoy absolutamente convencido con el proyecto del Ministro Gudiño Pelayo, no solamente por las múltiples y abundantes razones que da en él y que aún estimo tendrán que publicarse, sino porque coincido en que se trata exactamente de actos de diferente naturaleza: mientras el presupuesto de egresos tiene como objetivo determinar cómo se van a gastar el cúmulo de recursos que se obtengan cada día del año y a través de las múltiples partidas que se van observando, la Ley de Ingresos implica disposiciones de carácter general, abstractas, obligatorias, que se presentan a una serie de obligados que son los contribuyentes, quienes encontrándose dentro de las hipótesis generales que señala la ley, tendrán que cumplir con sus obligaciones tributarias, de manera tal que, mientras por un lado tenemos un presupuesto de egresos circunscrito al tiempo a través de determinaciones concretas que le señalan un marco de acción a las autoridades encargadas de ejercer el presupuesto, la Ley de Ingresos está integrada por disposiciones jurídicas con todos los atributos de la norma jurídica.

Advierto que la posición del Ministro Góngora Pimentel y que ahora sigue el Ministro Aguirre Anguiano, quizá se sustente en el que este tipo de actos no queden, de algún modo, fuera del control constitucional; el de que este presupuesto de egresos que aún no tiene carácter de ley no quede fuera de dicho control. El hecho de que en Guanajuato se hable de la Ley de Presupuesto a mí no me convence, porque puede llamársele ley, puede llamársele tratado, pero la nominación que se le dé no le da la naturaleza al acto referido. No porque se le llame ley se volvió ley; lo que le da ese carácter es que reúna los atributos de ésta.

No cabe duda que es muy importante y trascendente, como todas las posiciones que asume el Ministro Góngora Pimentel, el desear que no haya actos de importancia que se realicen por los órganos del Gobierno, que queden al margen del control constitucional, pero ésto, que en un momento dado se podrá prever, por el momento estimo que no se ha previsto.

Recordarán ustedes que el hecho de que puedan existir actos no sujetos al control de constitucionalidad no es un tema estrictamente novedoso, se suscitó en la primera acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales. En aquella ocasión lo que se cuestionaba era si se podía hablar de leyes electorales, no se discutía si eran o no leyes, todos estábamos de acuerdo en que lo eran; se puso el acento en lo electoral y se dijo que estas leyes son de carácter político, pero no electorales. Vino la discusión y la votación de seis-cinco.

Estimo saludable que se hagan votos particulares, tal como sucedió en el asunto de leyes electorales y como seguramente acontecerá por lo que hace al que ahora se discute.

Sugiero que no se ponga tanto acento en si esto es o no es ley, sino en la conveniencia de que todo acto que proceda de órganos de Gobierno esté sujeto al control constitucional y probablemente así se logre lo mismo en la otra materia, en donde vinieron las reformas constitucionales y de manera expresa se previó el que pudieran ser materia de control constitucional las leyes electorales. Ahora nadie discute si son o no electorales, porque ya está contemplado dentro de la Constitución.

No importa lo que digan los doctrinarios, pues aquí tenemos un ejemplo muy claro de que si recurrimos a la doctrina, lo mismo vamos a encontrar fundamentos para decir una cosa, que para decir la contraria. Algunas veces sufro un poco de decepción, y así lo he hecho sentir en más de alguna ocasión, cuando acudo a la doctrina y veo cómo podemos centrarnos en aquellos que nos dan la razón y despreciar a los que no nos la dan. En última instancia, el procedimiento tiene que operar en forma inversa, es decir, debe ser el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el que, como sustento constitucional, defina cuál es el problema, lo que en determinado momento puede fortalecer la postura de algún doctrinario.

Estoy seguro de que, si finalmente se vota a favor del proyecto del Ministro Gudiño Pelayo, veremos enriquecidos y fortalecidos algunos textos de grandes tratadistas diciendo que la Suprema Corte de Justicia, al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/98, reconoció que se trata de un acto administrativo y no de una ley; claro, por mayoría de tantos votos contra tantos. Como compensación, los otros tratadistas dirán que no obstante que la mayoría de la Suprema Corte persistió en doctrinas antiguas no superadas, una minoría que entendió cabalmente el problema dijo que el presupuesto de egresos era ley, y entonces, transcribirán el voto particular y de ese modo todos se sentirán muy satisfechos.

Por mi parte, repito, coincidido con el proyecto y, desde luego, mi voto va en ese sentido.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En contra del proyecto por las razones ya explicadas y sí voy a tomar nota de lo que dijo el Ministro Azuela Güitrón para fortalecer el voto particular que habré de elaborar.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: También estaré en favor del proyecto, pero razono mi voto de la siguiente manera: No es la primera vez que este honorable Pleno analiza la naturaleza de los presupuestos de egresos. Se citan en el proyecto tres precedentes en los cuales se da a conocer el criterio de que no se trata de leyes en sentido material sino de actos administrativos. En el precedente del Estado de Baja California que se invoca y que fue de mi ponencia, también se le llamaba ley al presupuesto de egresos y, no obstante esa denominación, en el examen que allí se hizo, se decidió que no reunía estas características de ley en sentido formal y material.

Por otra parte, la preocupación que expone el Ministro Azuela Güitrón en cuanto a la impugnabilidad del presupuesto de egresos, creo que está resuelta; lo que sucede es que para impugnar tales presupuestos no es la vía de acción de inconstitucionalidad de normas generales la procedente, al tratarse de una norma que no es general, sin embargo, ya en el debate de la Cámara de Diputados de diciembre se hablaba mucho de la posibilidad de que se planteara una controversia constitucional entre dos órganos de Poder de la Federación para que la Corte discuta en el aspecto jurisdiccional, la validez o no del presupuesto. Creo que si se plantea en vía de controversia constitucional no hay ningún impedimento para que la Corte conozca de la constitucionalidad de un presupuesto, pero repito, no es la acción de inconstitucionalidad de normas generales la que procede por las razones que da el proyecto; con él estoy totalmente de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En los términos del Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Con el proyecto.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro presidente en funciones, hay mayoría de ocho votos en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Gracias. Toda vez que este asunto ha provocado expectación y

sentará un precedente muy importante, les propongo que se presente en sesión pública del Pleno con un par de expositores de los dos puntos de vista, para que conste que hubo dudas al respecto y que no ha sido unánimemente rechazado. También propondría la necesidad absoluta de un boletín de prensa elaborado por el propio Pleno. Tiene la palabra el Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Respecto de su primera propuesta, señor presidente, podría hacerse incluso con base en la lectura de las adendas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: No quisiera que se hiciera con base en la lectura de las adendas, porque realmente la médula jurídica de las cosas no está en los puntos que causaron controversia entre las notas y que fueron replicados con mucha fortuna por el Ministro Gudiño Pelayo. Creo que hay una parte de la discusión en donde está lo fundamental y que no es precisamente la materia de la contradicción de notas, más bien quisiera que cada quien hiciera uso de la palabra a placer.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Pero ¿puedo hacer uso de mis notas?

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Por supuesto; a placer. No trato de limitar su derecho irrestricto a intervenir como lo considere conveniente, pero la simple lectura de notas, no creo que sea lo más conveniente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Esto evidentemente repercutirá ante la opinión pública. Quiero hacer una sugerencia básica en cuanto a las intervenciones orales. Me parece que lo lógico es que se dé cuenta con el proyecto y que pidan la palabra el Ministro Góngora Pimentel y el Ministro Gudiño Pelayo. Pidámosle a ellos, que son quienes tendrán presencia fundamental en este asunto, que no hagan tanto una refutación de detalle en cuanto a que al proyecto le falta... que se excedió... que fue muy simplista, sino en cuanto al problema fundamental; pidámosles que pongan énfasis en por qué el Ministro Góngora Pimentel con-



sidera que sí se trata de una ley —quizá aquí el Ministro Aguirre Anguiano intervenga en la misma línea exponiendo brevemente lo que señaló al justificar su voto— y luego el Ministro Gudiño Pelayo quizá señale el por qué considera que no estamos ante la presencia de una ley, materialmente hablando. Después podría decir algo el Ministro Ortiz Mayagoitia. A mí me parece muy importante lo que él ha destacado en el sentido de que no es un tema novedoso, de que el Pleno de la Suprema Corte, incluso por unanimidad de once votos, ha hecho el análisis tratándose de la ley de Baja California. Me parece que con esas intervenciones sería suficiente.

Por lo que hace a la segunda propuesta del Ministro Castro y Castro, estimo que el Ministro Gudiño Pelayo podría hacer un proyecto de boletín accesible que pudiéramos tener a la mano el día que se viera el asunto, enriqueciendo y destacando algunos de los puntos que se han señalado, incluyendo en el boletín la mención de que los Ministros Aguirre Anguiano y Góngora Pimentel disintieron porque para ellos sí se trata de una ley por tales y tales motivos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Habiendo llegado a este punto, podemos pasar a la discusión del siguiente asunto.

# **D**ebate Realizado en Sesión Pública

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES VEINTIOCHO DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.**

*Presidente: Señor Ministro: José Vicente Aguinaco Alemán*

*Asistencia: Señores Ministros:*

*Sergio Salvador Aguirre Anguiano*

*Mariano Azuela Güitrón*

*Juventino V. Castro y Castro*

*Juan Díaz Romero*

*Genaro David Góngora Pimentel*

*José de Jesús Gudiño Pelayo*

*Guillermo I. Ortiz Mayagoitia*

*Humberto Román Palacios*

*Olga María del C. Sánchez Cordero*

*Juan N. Silva Meza*

Se inició la sesión a las trece horas con treinta minutos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN:** Se abre la sesión pública.

**C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚMERO 4/98, PROMOVIDA POR SERGIO MANUEL AGUILERA GÓMEZ Y OTROS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, EN LA QUE DEMANDAN LA NULIDAD DEL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL TREINTAY UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTAY SIETE.

La ponencia es del señor Ministro Gudiño Pelayo, y en ella se propone sobreseer en la acción de inconstitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: El proyecto se somete a la estimación de los señores Ministros. Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: La acción de inconstitucionalidad fue promovida por veintitrés diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998.

El proyecto que ahora presento a la consideración de sus señorías, propone declarar improcedente la acción intentada, ya que el acto impugnado no es de aquellos que pueden reclamarse a través de una acción de inconstitucionalidad por no ser dicho presupuesto de egresos una norma de carácter general.

Las consideraciones fundamentales del proyecto son las siguientes:

Primera. Del análisis del artículo 105, fracción II, de la Constitución General de la República, de su ley reglamentaria y del proceso de reformas constitucionales de diciembre de 1994, se llegó a la conclusión de que las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, independientemente de su denominación, en primer lugar, porque expresamente se establece en la Constitución que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución; en segundo lugar, porque la ley reglamentaria exige, entre otras cosas, que en la demanda se señale la norma general cuya invalidez se reclame; y en tercer lugar, porque la intención del Constituyente Permanente al

instituir ese tipo de acciones, fue la de que las sentencias tuvieran efectos generales, lo cual no se lograría en relación con actos que no gozan del atributo de la generalidad.

Segunda. El Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, no es una norma de carácter general. Esta conclusión se basa en principio en la diferencia que existe entre la ley del presupuesto y el presupuesto de egresos. Por ley del presupuesto se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por presupuesto de egresos, se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado.

El Decreto del 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, empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica.

En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre ley de presupuesto y presupuesto de egresos, está expresamente contemplada, tanto en la Constitución General de la República como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. El artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala como facultades de la Asamblea Legislativa la de expedir las disposiciones legales para organizar el presupuesto del Distrito Federal; y en el inciso b) la de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

El artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por su parte, señala como facultades de la Asamblea Legislativa, en la fracción IX, expedir las disposiciones legales para organizar el presupuesto del Distrito Federal, y en la fracción II, examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal. Esto es, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada tanto para expedir la Ley de Presupuesto como para examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos.

Ahora bien, la Ley de Presupuesto, es decir, el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los

ingresos del Distrito Federal, está contenida en el Código Financiero del Distrito Federal. El acto concreto de aplicación de la Ley de Presupuesto, es decir, de las disposiciones relativas al Código Financiero del Distrito Federal, por cuanto se refiere a los egresos, es precisamente el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Con base pues, en esta distinción se procedió al análisis de la naturaleza del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Por una parte, la Ley del Presupuesto, es decir, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, atribuye al presupuesto de egresos el carácter de decreto y no de ley. Un decreto se refiere a una situación particular y concreta, en cambio, una ley se refiere a situaciones generales y abstractas.

Por otra parte, del contenido del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, se advierte que no se refiere a situaciones generales y abstractas sino a una situación particular y concreta, como es la autorización para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos.

Otorgar una autorización no es otra cosa que realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia, competencia que no se otorga en el acto de autorización, sino que está otorgada por una ley anterior. Tan es así, que la Asamblea Legislativa no podría haber dado su autorización a otro órgano que no fuera el Ejecutivo, que es el legalmente competente para el manejo de los fondos públicos del Distrito Federal.

El Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal citado, al determinar la aplicación de una norma general a un caso especial, en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, es un acto materialmente administrativo y no una norma de carácter general.

Es oportuno señalar que esta no es la primera vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analiza la naturaleza de un presupuesto de egresos, y concluye que es un acto administrativo, pues como se consigna en el proyecto, ya lo hizo en su anterior integración al resolver por unanimidad de 16 votos el amparo en revisión 6003/87, en sesión del 10 de noviembre de 1988, y ya en su actual integración, al resolver por unanimidad de 10 votos el amparo en revisión 2099/93, en sesión del 21 de mayo de 1996.

Por tanto, se concluye en el proyecto que si el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, es un

acto materialmente administrativo y no norma de carácter general, y si las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, entonces, la presente acción de inconstitucionalidad resulta improcedente, por lo que debe, en consecuencia, sobreseerse como en efecto se propone en el proyecto. Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente. No comparto el proyecto por las siguientes razones.

El proyecto aborda el tema del presupuesto desde premisas puramente abstractas o apriorísticas, apoyándose en la teoría de la dualidad de la ley. Según esta teoría existen dos clases de leyes; leyes en sentido material que contienen una norma jurídica, una regla de derecho emanada del Poder Legislativo, que afecta la esfera de los derechos de los gobernados, bien en sus relaciones recíprocas, bien en sus relaciones con el Estado; y leyes en sentido formal, que son aquellas disposiciones establecidas según el procedimiento constitucionalmente previsto para la formación y sanción de las leyes, cualquiera que sea el carácter y objeto de las mismas.

Admitiendo que esta acción de inconstitucionalidad se pudiera resolver acudiendo a esa teoría, considero que el proyecto es inexacto, por lo siguiente: A foja 144, el proyecto dice: "b) Tanto la Constitución General de la República, como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás leyes aplicables, atribuyen al presupuesto de egresos del Distrito Federal el carácter de decreto y no de una ley.". Esto es inexacto, porque ni la Constitución Federal, ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, califican al presupuesto de egresos del Distrito Federal como un decreto, la prueba de ello se observa leyendo las fojas 133 a 138 del proyecto, en las que en ningún momento la Constitución o el Estatuto de Gobierno dicen que el presupuesto de egresos tenga el carácter de decreto. Antes bien, el artículo 42, fracción IV, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dice: "Artículo 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para: IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del jefe del Distrito Federal, suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea...".

El término "iniciativas" se refiere a la de la Ley de Ingresos y al presupuesto de egresos del Distrito Federal, pues estos dos documentos requieren, según el artículo 122, base primera, fracción V, inciso b) de la Constitución Federal, la iniciativa de ley del jefe del Gobierno del Distrito Federal.

En consecuencia, si hay iniciativa de ley del presupuesto de egresos, el presupuesto de egresos es una ley y no un decreto; incluso así lo reconoce el proyecto a foja 152, cuando transcribe parte de la ejecutoria pronunciada por este Tribunal Pleno el 21 de mayo de 1996, por unanimidad de 10 votos, bajo la ponencia del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, ejecutoria en la que dijimos que la integración del presupuesto de egresos generalmente está determinada en una ley de contabilidad, mientras que para su exacta observancia debe ser aprobado por el Poder Legislativo y expedido con el carácter de ley.

Con independencia de lo anterior, se observa que el proyecto aplica la regla establecida en esa ejecutoria, pero a la inversa. Se dijo a foja 156: "Sin embargo, el presupuesto de egresos combatido debe ser considerado desde el punto de vista formal y para efectos del juicio de amparo como una ley, ya que surge a la vida jurídica cumpliendo el procedimiento legislativo que el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Baja California exige para la creación de las leyes locales."

En el caso particular, sorpresivamente, el proyecto dice que para las acciones de inconstitucionalidad, el presupuesto de egresos no es una ley sino un decreto, a pesar de que también surge a la vida jurídica cumpliendo el procedimiento legislativo.

El proyecto señala a foja 144, que desde el punto de vista doctrinal, el presupuesto de egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo, de un decreto y no de una ley, es decir, no participa de la generalidad como característica esencial de ésta.

Tengo varias objeciones a esta afirmación. Considero que la generalidad de la ley del presupuesto de egresos del Distrito Federal, viene de su propio concepto y contenido. El presupuesto de egresos no es otra cosa que el gasto público del Distrito Federal.

Ahora, si por gasto público se entiende el modo de satisfacer las necesidades públicas mediante el empleo de fondos públicos, ¿qué más gene-

alidad se puede exigir al presupuesto de egresos? De éste disfrutamos y al mismo tiempo nos vemos afectados todos; a través de él se atacan graves problemas y necesidades públicas como la salud, la seguridad pública, el transporte, etcétera, y éste involucra tanto a los órganos del Distrito Federal, como a la ciudad en su conjunto.

El proyecto no puede, entonces, desconocer las consecuencias jurídicas y políticas que tiene el presupuesto de egresos; el presupuesto es el Gobierno en cifras, es algo más que una simple cuenta patrimonial; contiene números, programas, objetivos, y lo más importante, los límites específicos dentro de los cuales debe desenvolverse la actividad del Gobierno, creando en beneficio o a su cargo derechos y obligaciones para los ciudadanos.

El presupuesto, además, es el compromiso entre los poderes en un régimen democrático; del Ejecutivo, porque para administrar hay que gastar lo que todos aportamos para el gasto de todos; del Legislativo, porque en él se representa nada menos que al pueblo. Por eso los diputados promoventes de la acción de inconstitucionalidad, en la foja 9 del proyecto, señalaron que "el presupuesto de egresos del Distrito Federal, debe concebirse como un instrumento de planeación, regulador del gasto público, con alto sentido social y alcance de interés colectivo por su carácter eminentemente vinculatorio entre gobernantes, ejecutores de acciones de beneficio colectivo, y gobernados, obligados al pago de contribuciones en términos del artículo 31 constitucional. Norma general que debe concretarse con absoluta rigurosidad técnica y constitucional."

Este argumento es fundamental para determinar si el presupuesto de egresos es o no una norma de carácter general. Además, en términos del artículo 11 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, aún vigente, según se desprende del artículo décimo tercero transitorio de la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996, la Asamblea está facultada para expedir normas de carácter general y obligatoria en el Distrito Federal, con el carácter de leyes o decretos, en las materias expresamente determinadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De este artículo se desprende que la Asamblea Legislativa sólo puede expedir en ejercicio de su función propiamente legislativa, normas de observancia general y obligatoria, tanto con el carácter de leyes



como de decretos. Con esto, aunque el presupuesto de egresos fuera un decreto, sería de cualquier forma, una norma de observancia general y obligatoria.

El proyecto señala que el presupuesto de egresos del Distrito Federal, es una ley sólo en sentido formal, ya que materialmente es un acto administrativo; yo me pregunto cómo se llegó a esta conclusión. No se examinó ningún artículo del presupuesto de egresos del Distrito Federal; sin embargo, concluye el proyecto, que el presupuesto no es una ley en sentido material.

El proyecto transcribe de fojas 124 a 128 parte de la ejecutoria pronunciada por este Tribunal Pleno al fallar, por mayoría de nueve votos, el veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y ocho, la acción de inconstitucionalidad 3/98, promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del decreto mediante el cual se dispone y determina la división geográfica de los dieciocho distritos electorales uninominales del Estado de Zacatecas; en esta ejecutoria se concluye que para calificar una ley en sentido material deben examinarse sus preceptos legales, como lo hace la ejecutoria referida en la parte siguiente: "En primer lugar y por razón de método (dice ésta ejecutoria que ya resolvimos), debe analizarse la naturaleza jurídica del decreto impugnado, a fin de establecer si reúne el carácter de disposición general, a efecto de poder delimitar el tipo de disposiciones que deben tenerse en cuenta para la resolución del problema...". En otro párrafo continúa diciendo la ejecutoria que ya resolvimos lo siguiente: "En el caso concreto, el decreto impugnado determina únicamente el ámbito territorial que comprende cada uno de los distritos electorales uninominales del Estado de Zacatecas...".

En esa acción de inconstitucionalidad, sí examinamos el decreto del Congreso del Estado de Zacatecas, y gracias a ello determinamos que ese ordenamiento contiene disposiciones formal y materialmente legislativas, diciendo: "Ya que van dirigidas a reglamentar una situación general de interés para toda la población del Estado, a la que debe también sujetarse la autoridad."

¿Acaso el presupuesto de egresos del Distrito Federal, no cumple con esa finalidad?

La naturaleza jurídica del presupuesto de egresos del Distrito Federal, tampoco la puede determinar la doctrina, mucho menos cuando la

doctrina se refiere a un presupuesto de egresos distinto al del Distrito Federal, cuando ese presupuesto se aplicó hace ya varios años y porque en cualquier caso los autores no examinaron las distintas normas del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Además, nótese que las obras que cita el proyecto, son de la época en la que todavía no existía la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Voy a examinar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, porque encuentro en él verdaderas normas de derecho. Por ejemplo, su artículo 36 que ya les leí y analicé en la sesión pasada por lo que no repetiré lo que ya escucharon.

Otra auténtica norma jurídica que se encuentra en el presupuesto de egresos del Distrito Federal controvertido, es su artículo 45, que dice: "Artículo 45.- La Contraloría General del Distrito Federal, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control y vigilancia le confiere la ley, comprobará el cumplimiento, por parte de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de este decreto. Con tal fin, dispondrá lo conducente para que se lleven a cabo las inspecciones y auditorías que se requieran, así como para que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que procedan con motivo del incumplimiento de las mencionadas obligaciones."

Este precepto es una norma jurídica, porque hace posible el funcionamiento de la Administración del Distrito Federal. Cumple una acción de integración del derecho objetivo y ordena que se cumplan sus disposiciones, habilitando para que se realicen inspecciones y auditorías, así como para que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que procedan con motivo del incumplimiento de las obligaciones que establece. Además, tan es norma general este precepto que ni siquiera se refiere a inspecciones, auditorías, responsabilidades, sanciones o infracciones concretas, sino a relaciones jurídicas, en las que pueden encontrarse cualquier dependencia o individuo.

Igualmente, si el artículo que acabo de leer no fuera una norma jurídica en sentido material, cualquier infracción al presupuesto de egresos no generaría responsabilidad de la Administración frente al ordenamiento jurídico, sino únicamente una responsabilidad política frente a la Asamblea Legislativa. En cualquier caso, si fuera esta norma materialmente un acto administrativo, no podría sujetar a la Administración del Distrito Federal al principio de legalidad en la ejecución del gasto público,

con el riesgo de que éste no se realice de conformidad con la ley, es decir, según la orientación que el interés general o colectivo demanda.

Otro supuesto en el que observo con toda claridad una auténtica norma jurídica y, por tanto, una norma de carácter general, se encuentra en los dos últimos párrafos del artículo 23 del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, que disponen: "Los ingresos que se obtengan del cobro de aprovechamientos por los permisos o concesiones, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, se destinarán mediante aplicaciones líquidas presupuestales en un 76% a las delegaciones, y en un 24% a la Secretaría de Seguridad Pública. Los recursos a que se refiere el párrafo anterior (continúa diciendo el artículo), se destinarán exclusivamente para apoyar los programas de reordenación de los comerciantes en vía pública, y programas para otorgar una mayor seguridad en los sitios donde se asienten las personas que cuenten con permisos o concesiones para ocupar bienes del dominio público del Distrito Federal."

Esta norma está determinando el destino de ciertos ingresos públicos y afecta no sólo a distintos órganos públicos, como las delegaciones y la Secretaría de Seguridad Pública, sino también a los particulares, como los comerciantes en vía pública, los permisionarios y los concesionarios.

Debe, por tanto, advertirse que el presupuesto de egresos del Distrito Federal, tiene el carácter de ley tanto en sentido formal, como material, no sólo porque así deriva de la Constitución, sino por la trascendencia que para la vida de los ciudadanos tiene su aprobación, sin olvidar las consecuencias muy graves, desde el punto de vista constitucional, que se atribuyen a la labor legisladora y fiscalizadora de la Asamblea Legislativa.

Llegado el momento de concluir, no quisiera hacerlo sin revelar la principal consecuencia que tendría aprobar el proyecto que discutimos: El gasto público en el Distrito Federal nunca podrá ser justo, porque mientras consideremos al presupuesto de egresos como un acto materialmente administrativo, no tendrán ninguna efectividad el principio de legalidad administrativa ni la fiscalización a través de la Asamblea Legislativa, requisitos ineludibles para configurar constitucionalmente aquél instituto jurídico, porque el gasto público del Distrito Federal debe estar sujeto al principio de legalidad, ya que está contenido en el presupuesto de egresos del Distrito Federal, que es una norma jurídica, una ley en sentido material y en sentido formal.

Por todo lo anterior, no comparto la solución del proyecto de sobreseer, es decir, de no estudiar el problema de fondo planteado a la Suprema Corte.

Me reservo el uso de la palabra para después de escuchar las intervenciones de otros Ministros comentar algo, y en su momento votar.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN:** Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor presidente. Pareciera que tratándose del Gobierno Federal, no hay duda de que el presupuesto de egresos no reviste el carácter de ley, supuesto que solamente es aprobado por la Cámara de Diputados, es decir, no se cumple el proceso legislativo y esta circunstancia ha llevado a numerosos autores, pero también a esta honorable Corte de Justicia de la Nación a sustentar el criterio de que el presupuesto de egresos no es ley.

Sin embargo, tratándose de las entidades federativas, entre ellas ahora el Distrito Federal, el problema se complica porque el mismo órgano que está facultado para expedir leyes, siguiendo el mismo procedimiento formal de discusión y de aprobación, después de las fases a cargo del Ejecutivo, de sanción, promulgación y publicación, es el que emite el presupuesto de egresos.

Creo que de acuerdo con esta idea formal de que se siguen los mismos cauces para aprobar el presupuesto que para aprobar una ley, en el caso de la Asamblea Legislativa del Departamento del Distrito Federal, el señor Ministro Góngora Pimentel refuta el proyecto, diciéndonos: "Es una ley si ha seguido todo el procedimiento y si reviste las mismas características formales, se trata de una ley."

Esto ha sido ya discutido por este honorable Pleno en el amparo en revisión 6003/87, de la ponencia del señor Ministro Azuela Güitrón, que se resolvió en noviembre de 1988, no sé si éste se haya referido a un presupuesto estatal o al federal, pero en el otro precedente que se cita en el proyecto, el amparo en revisión 2099/93, que se falló el 21 de mayo de 1996, de mi ponencia, ahí sí se trataba de un presupuesto de egresos emitido por el Congreso o Legislatura del Estado de Baja California y con la circunstancia todavía de que ahí se llama ley de presupuesto de egresos.

Con todo y esta denominación formal, con todo y que el procedimiento de aprobación y de formación del presupuesto, es el mismo que se sigue para la creación de leyes, se dijo en esa ocasión, por unanimidad de diez votos, que ese presupuesto de egresos no era una ley en sentido material, porque las disposiciones que contiene no son de carácter general y abstracto.

Creo que en realidad el aspecto formal de cómo se hace una ley y de que es aprobada por un órgano legislativo, no debe preocuparnos tanto, porque la fracción II, del artículo 105 constitucional que instituye lo que en el foro y en la Corte llamamos "acción de inconstitucionalidad de leyes", no habla propiamente de leyes sino de normas de carácter general, con lo cual quiero significar que toda norma de carácter general puede ser impugnada a través de esta acción, aunque no sea una ley en su sentido formal.

Me dedicaré pues a comentar mi punto de vista personal, en cuanto a las características materiales del presupuesto de egresos. Desde mi punto de vista sí es un acto administrativo y no una ley, porque no reviste las características de ser general y abstracto.

Por generalidad se ha entendido en derecho, que el acto jurídico no desaparezca después del acto o actos de aplicación a los que está destinado, y por abstracto se ha entendido que se aplica a todo aquel que se ubique en la hipótesis prevista sin distinción de persona.

En cuanto al aspecto de generalidad, creo que no lo tiene el presupuesto de egresos. Éste en realidad es un acto de aplicación, primero de normas constitucionales, pero también de la llamada Ley de Presupuesto y Gasto Público, que establece las formas y condiciones para llegar a la aprobación de este presupuesto.

Lo hace, ciertamente, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y esto es lo que le imprime el punto fundamental de discusión. Pero quisiera recordar a los señores Ministros, que hubo muchos amparos promovidos en contra de un decreto legislativo emitido por el Congreso o la Legislatura del Estado de Nuevo León, a través del cual determinó la expropiación de un área urbana muy amplia; esta expropiación surtiría efectos respecto de un grupo muy numeroso de personas, miles de gentes y, por eso, en un principio, este Pleno admitió la competencia de esos asuntos considerando que se estaba en presencia de una ley. Escudriñando y profundizando en el estudio de ese decreto legislativo, también llegamos

a la conclusión de que no tenía las características de ley porque carecía de generalidad, porque la generalidad para efectos jurídicos no significa que se refiera a muchas o muchísimas o un número indeterminado de personas, sino que la norma jurídica no desaparezca después del acto o actos a los que está precisamente destinada. Eso sí sucede con el presupuesto; éste es la ordenación de los gastos públicos, de cómo deben aplicarse, pero una vez que cumple su fin, el presupuesto desaparece sin necesidad de que haya un decreto posterior que lo derogue; se extingue por sí mismo en cuanto cumple su fin y, por esta razón, no contiene la característica de generalidad.

Decía el señor Ministro Góngora Pimentel en su refutación al proyecto: "Pensemos en los niños que asistirán a una escuela, en los enfermos respecto de un hospital, en las empresas que requieren filtros anticontaminantes, en las amas de casa respecto de los bienes de la canasta básica,...", etcétera; dándonos a entender con esto que los efectos de cómo se invierte el gasto público impactan a un gran número de personas.

Bueno, lo mismo sucede con un decreto expropiatorio en donde se ha expropiado el bien para construir una escuela, para construir un hospital o para evitar el funcionamiento de fábricas contaminantes; así como el gasto público es de evidente interés social, el decreto expropiatorio también lo es; es su condición para que pueda expedirse. Sin embargo, ha sido sostenido el criterio, y creo que es correcto, de que un decreto expropiatorio por amplios que sean sus propósitos, por grande que sea el número de personas a las que afecta o comprende, no tiene jamás el carácter de una ley sino el de un acto administrativo particularizado y concreto.

Otro de los argumentos que daba el señor Ministro Góngora Pimentel, es que en el presupuesto se prevé la posibilidad de responsabilidades administrativas y penales, así como la de hacer revisiones y practicar visitas. Bueno, esto es un hecho que se reconoce en el presupuesto, pero como bien decía el ponente, no es una norma de asignación de competencias; estas competencias están dadas ya en otras leyes, y el hecho de que aquí se reconozca la existencia de otras leyes y se diga que serán aplicadas, no le imprime al presupuesto el carácter de una norma de carácter general.

También nos decía el Ministro Góngora Pimentel que hay una disposición tendiente a regular el destino de los aprovechamientos que dispone

cómo deben distribirse los porcentajes entre las delegaciones del Distrito Federal y la Secretaría de Protección y Vialidad, y que esta norma sí afecta a estos entes públicos, pero también impacta sobre los comerciantes ambulantes que se verán beneficiados si se hace un debido ejercicio del presupuesto, o afectados si el ejercicio del presupuesto no es puntual. Pero esta norma de cómo distribuir el dinero que ingresa al Estado y de apoyo a comerciantes ambulantes, tampoco es, desde mi punto de vista, una norma general, porque una vez que se cumpla el propósito del presupuesto, éste se extinguirá; no subsiste hacia el futuro que es la característica esencial de la ley.

Por último, expresaba el Ministro Góngora Pimentel su preocupación por la efectividad del principio de legalidad, y nos dice: "De llegar a aprobarse el proyecto que propone el señor Ministro Gudiño Pelayo, no habrá control de la legalidad del presupuesto de egresos del Distrito Federal.", y agregaría yo, ni de ningún otro presupuesto de egresos.

Pero esto no es del todo exacto. Estoy de acuerdo en que la consecuencia es que no habrá control del presupuesto que ahora examinamos a través de la acción de inconstitucionalidad de normas generales, porque el proyecto sostiene que el presupuesto de egresos del Distrito Federal no es una norma general, pero la fracción I, del propio artículo 105 constitucional prevé un diverso medio de impugnación para actos administrativos que pueden generar afectación entre poderes o conflicto entre poderes, que es la controversia constitucional; de llegar a darse una controversia constitucional, creo que sería legítimo y procedente que el jefe del Departamento del Distrito Federal, pudiera plantear a través de esta diversa vía de impugnación la ilegalidad del presupuesto.

No queda, pues, ajeno al principio de legalidad el presupuesto, ni fuera del control de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; lo que pasa es que la acción de inconstitucionalidad reviste una excepcionalidad extraordinaria.

He sustentado en cátedra y en algunas intervenciones, que es una innovación muy grande a nuestro régimen jurídico la creación de las acciones de inconstitucionalidad de leyes, porque antes de su aparición el principio jurídico era el de que no puede existir ninguna acción, ningún recurso, sin un interés específico, propio, que defender a través de ellos, y a través de la acción de inconstitucionalidad se permite por primera vez que quien no tiene un interés personal y directo, como son las minorías parlamentarias que estuvieron en contra de lo aprobado por la

mayoría en el seno de un órgano legislativo, puedan, repito, sin interés jurídico directo y personal, promover la acción de inconstitucionalidad, para que a través de ella se ejerza un control de la constitucionalidad en interés de la ley y no en defensa de algo concreto que se hubiera visto afectado por la emisión de la norma general.

Dada la excepcionalidad de la acción de inconstitucionalidad, creo que debemos ser muy pulcros en el examen de si realmente a través de ella se está impugnando o no una norma general.

Por estas razones, aun habiendo oído una de las objeciones al proyecto, manifiesto mi conformidad con la ponencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN:** Quiero hacer algunas observaciones que me han surgido a raíz de las exposiciones de los señores Ministros Gudiño Pelayo, Góngora Pimentel y Ortiz Maya-goitia.

Este último acaba ya de centrar muy bien el tema, la fracción II, del artículo 105 constitucional no se refiere a leyes, sino a normas generales; y dice: "No es norma general porque está limitada a un tiempo."; yo le digo que en nuestro derecho público una norma general puede estar limitada al tiempo. Por ejemplo, el artículo 29 constitucional que habla de la suspensión de garantías, dice que el presidente de la República puede acordarla previa conformidad con los titulares de las secretarías de Estado y con la aprobación del Congreso, y que su efecto consistirá en suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación de emergencia, haciéndolo siempre sólo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

Aquí vemos cómo una regla general, un acto administrativo como es el del presidente de la República, al suspender garantías, es por tiempo limitado y esto no le quita el carácter de norma general.

Otro caso de derecho público lo podemos encontrar en el artículo 73, fracción XVI, base segunda, que dispone: "2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República."



Dice más adelante: "3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país."

Entonces, esta norma general administrativa del departamento de Salubridad Pública, aunque sea nada más para una situación emergente, por ser emergente está limitada al tiempo de la emergencia, tiene el carácter de norma general, y su limitación en el tiempo no la priva de este carácter dentro de nuestro derecho público.

El presupuesto de egresos es también una norma general, porque no obstante estar limitada a un año, está regulando relaciones entre organismos públicos y como tal es susceptible de ser confrontado con los preceptos de la Constitución General, a través de la acción de nulidad o de inconstitucionalidad.

Por eso no participo del proyecto en el sentido de sobreseer en el juicio, sino que igual que el Ministro Góngora Pimentel soy de la opinión de que debe entrarse al fondo de las cuestiones planteadas. Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Es cierto, el proyecto invoca algunos precedentes, y la utilización de los precedentes es indispensable en los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, porque en esos órganos de la judicatura se imparte la justicia en mayor número; están abrumados de trabajo; si no se aplicaran los precedentes para resolver problemas la maquinaria judicial se rompería; luego los abogados y sobre todo los Jueces, somos los más inclinados a aplicar precedentes.

Hay algún autor que examinando el origen de la palabra "precedente", dice que viene del alemán *prajudis* que quiere decir prejuizar. Eso significa que cuando vemos un precedente que parece ser que se aplica, lo aplicamos y prejuzgamos. Los precedentes deben servir para los tribunales de primera instancia, pero tratándose de la Suprema Corte, pienso que debemos examinar los precedentes aplicando la analogía, es decir, debemos preguntarnos ¿cuáles son los requisitos similares entre el caso que se estudia y el caso que se examinó en el precedente?, ¿los requisitos similares son mayores, entre los dos casos?, de ser así, entonces sería aplicable; pero no vi en el proyecto un estudio por analogía, una aplicación por analogía de los precedentes.

Los precedentes le recuerdan a uno las huellas digitales de los humanos, todos tenemos huellas digitales, pero difieren. No considero aplica-

bles los precedentes que se citan en el proyecto, puesto que no se hizo ese estudio. Por otra parte, también pienso que el tiempo de vigencia de la ley no la hace un acto materialmente administrativo.

El destino de los ingresos no es algo novedoso. El artículo 70 bis, del Código Fiscal de la Federación, hablando de multas también establece el destino de los ingresos por ese motivo y, sin embargo, a nadie le cabe la menor duda de que sigue siendo una ley.

Pero todavía más, en la demanda de la acción de inconstitucionalidad que dio origen a este asunto, se impugna también el fondo diciendo que el decreto no tiene esas características, porque no se expidió siguiendo las reglas que se siguen en la Asamblea, cumpliendo con todos los requisitos, con todas las formalidades. Las formas no son nada más una protuberancia innecesaria, la forma representa seguridad y este tema no se analizó en el proyecto para determinar si es una ley en sentido formal o una norma general en sentido formal. Gracias, señor presidente, por el uso que me dio de la palabra.

### **VOTACIÓN**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN:** Estando suficientemente discutido el proyecto, le ruego tomar la votación señor secretario.

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

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** En contra del proyecto y por la procedencia de la acción.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** De acuerdo con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** De acuerdo con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** En contra del proyecto y por la procedencia de la acción.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** De acuerdo con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** En favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: En contra del proyecto y porque se declare la procedencia de la acción.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro presidente, hay mayoría de ocho votos en favor del proyecto.

### **DECLARATORIA**

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Por tanto, se resuelve:

Único.— Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 4/98, promovida por veintitrés diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998.— Notifíquese.

Tiene la palabra el señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente. Únicamente para solicitar, dado lo exhaustivo en el estudio del proyecto, dada la profusión que hay en el análisis de la doctrina nacional y extranjera, se elaboren las tesis que sean pertinentes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente, para que una vez engrosado el proyecto, se me pase para formular voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Quisiera solicitarle al Ministro Góngora Pimentel, si lo tiene a bien, que el voto sea de minoría, dado que al emitir mi voto coincidí con los conceptos que él expresó en esta sesión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: También yo le pido que me tome como partícipe del voto de minoría; lo suscribiré con mucho gusto. Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias, será un honor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: En estas condiciones y habiéndose agotado la lista de hoy, se levanta la sesión.

Se levantó la sesión a las catorce horas con treinta minutos.



# Sentencia

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/98. PROMOVIDA POR SERGIO MANUEL AGUILERA GÓMEZ Y OTROS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. MINISTRO PONENTE: JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO. SECRETARIOS: GUADALUPE M. ORTIZ BLANCO Y MIGUEL ÁNGEL RAMÍREZ GONZÁLEZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y ocho.

VISTOS Y;  
RESULTANDO:

PRIMERO.— Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de enero de mil novecientos noventa y ocho, Sergio Manuel Aguilera Gómez, Arne Sidney Aus Den Ruthen Haag, José Luis Benítez Gil, Esveida Bravo Martínez, Pablo de Anda Márquez, Fernando de Garay y Arenas, Netzahualcóyotl de la Vega García, José Eduardo Escobedo Miramontes, Jesús Galván Muñoz, Miguel Hernández Labastida, Irma Islas León, Pablo Jaime Jiménez Barranco, Óscar Guillermo Levin Coppel, María Angélica Luna y Parra y Trejo Lerdo, José Manuel Minjares Jiménez, Luis Miguel Ortiz Haro Amieva, Fernando Pérez Noriega, José Alfonso Rivera Domínguez, Margarita Saldaña Hernández, Armando Salinas Torre, Jesús Eduardo Toledano Landero, Alejandro Vázquez Enríquez y Octavio Guillermo West Silva, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, promovieron acción de

inconstitucionalidad en contra del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y siete, emitido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y promulgado por el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

SEGUNDO.— En la demanda se señalaron como antecedentes del caso los siguientes:

"1. Con fecha 20 de diciembre de 1997, el jefe de Gobierno del Distrito Federal presentó ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, un documento de fecha 18 de diciembre de 1997 en que presentó una iniciativa de lo que pretendió ser el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 1998, documento al cual le anexó dos complementos informativos.

"2. Dicha iniciativa fue turnada el 20 de diciembre de 1997 por la mesa directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a las Comisiones de Hacienda y Presupuesto y Cuenta Pública para los efectos legislativos correspondientes.

"3. Las Comisiones Unidas de Hacienda y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, realizaron, con fecha 27 de diciembre de 1997, una sesión de trabajo a efecto de discutir y en su caso aprobar el dictamen relativo a la iniciativa del llamado Decreto de Presupuesto de Egresos como será explicitado en líneas posteriores, que las actividades desarrolladas en dicha sesión sobre este punto por parte de las comisiones anteriormente enunciadas, violaron el procedimiento establecido en las disposiciones que regulan la función legislativa de la asamblea.

"4. Con fecha 29 de diciembre de 1997, las Comisiones Unidas de Hacienda y de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda, presentaron al Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para su discusión y aprobación, un documento que pretendió ser un dictamen con proyecto de decreto referido al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 1998.

"5. Según la publicación de la Gaceta Oficial del Distrito Federal del día 31 de diciembre de 1997, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con fecha 29 de diciembre de 1997, expidió el denominado Decreto de

Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, cuando en realidad fue discutido y aprobado durante las primeras horas del día treinta de diciembre, de acuerdo a la versión estenográfica de la sesión correspondiente, además de no revestir los elementos característicos de un decreto de esta naturaleza según veremos posteriormente.

"6. Con fecha 30 de diciembre de 1997, el C. Jefe de Gobierno del Distrito Federal, promulgó el denominado Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, con el refrendo de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal y del secretario de Finanzas del Distrito Federal, siendo publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 31 de diciembre de 1997, con entrada en vigor el día 1o. de enero de 1998. Este documento fue igualmente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1998.

"7. Con fecha 29 de diciembre de 1997, fue expedida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, siendo promulgada por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, con el refrendo de la Secretaría de Gobierno y el secretario de Finanzas, ambos del Distrito Federal, y publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1997, con entrada en vigor el 1o. de enero de 1998. Este documento fue igualmente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1998.

"8. Cabe mencionar que el hoy impugnado Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, es una norma general cuya contradicción con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se plantea ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos de lo dispuesto por la fracción II, del artículo 105 de la propia Constitución y de su ley reglamentaria.

"Al efecto, es importante resaltar que la organización y funciones de los órganos legislativo y ejecutivo del Distrito Federal se sujetan por disposición del artículo 122 constitucional a las bases dictadas conforme a este dispositivo por el Congreso de la Unión en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y especialmente por lo que hace a la función legislativa del órgano local de que se trata, en su apartado C, base primera, fracción V, la enunciación de las materias de tal carácter, comprende sin distinción alguna la expedición de leyes y la de decretos; asimismo, se sujeta expresamente el ejercicio de dicha función a los términos que determine el mencionado Estatuto de Gobierno.



"Análogo orden de ideas subyace en la disposición constitucional referida cuando faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar ante el Congreso de la Unión, iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

"Por su parte, el artículo 40 de dicho Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, dispone que toda resolución de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrá el carácter de ley o decreto, a semejanza de lo que la Constitución Federal señala para el Congreso de la Unión en el artículo 70.

"En adición a lo anterior, tenemos lo preceptuado en los artículos 48 y 49 del citado Estatuto de Gobierno, que prescriben para leyes y decretos de la Asamblea Legislativa y sin distinguir alguno, el ejercicio de formulación de observaciones que tiene el jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto de los proyectos de leyes y también de decretos así como la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación.

"En el ya mencionado artículo 122 constitucional, apartado C, base primera, fracción V; y en este caso inciso b) se prevé la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, cuya iniciativa se otorga en el mismo precepto al jefe de Gobierno, y que respecto de cualquier ley o decreto se establece para el propio Ejecutivo Local en la base segunda, fracción II.

"Concretamente para el producto de la función legislativa de la asamblea, la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, aún vigente en los términos del artículo decimotercero transitorio de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, señala en su artículo 11 que: 'La asamblea está facultada para expedir normas de observancia general y obligatoria en el Distrito Federal con el carácter de leyes o decretos en las materias expresamente determinadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ...'.

"Con el mismo criterio en su artículo 72 el mencionado ordenamiento establece que: 'Toda resolución de la asamblea tendrá el carácter de ley o decreto ...'. Adicionalmente, el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes publicado el 17 de mayo de 1995 en el Diario Oficial de la Federación y aún vigente en los términos del artículo

decimotercero transitorio constitucional, expresa en su artículo 16 que: 'Toda resolución de la asamblea tendrá el carácter de ley o de decreto, será redactada con precisión y claridad en la forma que hubiere sido aprobada, y al expedirse será autorizada por las firmas del presidente y por lo menos un secretario de la asamblea.'

"Es incuestionable que la norma cuya inconstitucionalidad e invalidez se demandan por esta vía, se ubica en el supuesto constitucional necesario para ello, pues se trata de un producto de la función legislativa en que participan el órgano ejecutivo a través de la iniciativa que en exclusiva le corresponde y el legislativo a través de la expedición del decreto respectivo, norma que por otra parte y conforme a los criterios constitucionales y doctrinales que se verán más adelante, debe concebirse como un instrumento de planeación regulador del gasto público, con alto sentido social y alcance de interés colectivo por su carácter eminentemente vinculatorio entre gobernantes —ejecutor de acciones de beneficio público— y gobernados —obligados al pago de contribuciones en términos del artículo 31 constitucional—, norma general que debe concretarse con absoluta rigurosidad técnica y constitucional, pues su cabal cumplimiento involucra como se ha dicho, diversos órganos estatales y exige la más estricta escrupulosidad financiera."

TERCERO.— Los promoventes, asimismo, señalaron como preceptos violados los artículos 16, 25, 26, 73, fracción VIII; 74, fracción IV; 75, 122, apartado C, base primera, fracción V, incisos b) y c); apartado B, fracción III; 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo decimotercero transitorio del decreto de fecha 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 del mismo mes y año, por el que se reformaron diversos preceptos de la Constitución General de la República; y expresaron los siguientes conceptos de invalidez:

"Primero.— Del análisis del llamado Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998 a la luz de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que regulan el contenido del presupuesto, resulta que contradice sus artículos 74, fracción IV, 75, 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso b), 126, 127 y 134, dado que no contiene los requisitos mínimos que dichos preceptos establecen para un presupuesto de egresos. En relación con el artículo 74, fracción IV, se contraviene también el artículo 73, fracción VIII.

"Constitucionalmente no hay Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, porque:

"1. El decreto que se impugna no contiene un presupuesto para el Distrito, ni tampoco el necesario presupuesto para el Distrito Federal se encuentra en dicho decreto.

"Desde el punto de vista doctrinal, un presupuesto es 'el instrumento de ajuste de la economía general y mecanismo de redistribución del ingreso que en nuestro país por estar estructurado a través de programas y actividades, deviene en un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de las funciones administrativas, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse; la selección de las más adecuadas; su agrupación en programas; su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades.' (Ma. del Pilar Hernández con referencia de Rafael Mancera, 'El Presupuesto y la Economía Nacional' y de Sergio Francisco de la Garza, 'Derecho Financiero Mexicano', en 'Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones' Vol. VIII, pág. 667).

"El presupuesto de egresos debe contenerse en un decreto, es decir, los elementos que lo conforman deben contenerse en el acto legislativo que le da aplicabilidad y observancia, tan es así que la Asamblea Legislativa en el artículo 376 del Código Financiero ha determinado expresamente que el presupuesto tiene que contenerse en el decreto:

"'Artículo 376.- El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal será el que contenga el decreto que apruebe la asamblea a iniciativa del ...'

"2. El llamado Decreto de Presupuesto de Egresos no contiene los elementos que de manera expresa en diversos artículos de la Constitución, se ordena que tenga un presupuesto de egresos, que desde luego debe contenerse en el decreto del órgano legislativo. Tales elementos son: programas, partidas, criterios, objetivos, retribuciones para empleos, remuneraciones, determinación de pago. Todos estos conceptos son elementos que la Constitución determina deben estar en un presupuesto de egresos y por tanto, en el decreto de un órgano legislativo que es el instrumento que puede darle aplicabilidad y observancia.

"3. El llamado Decreto de Presupuesto de Egresos no señala retribuciones o remuneraciones para empleos establecidos por ley, requisito expreso

previsto en el artículo 75 ni para los del Distrito Federal establecidos en el artículo 127, ambos constitucionales.

"La omisión de requisitos constitucionalmente previstos para un presupuesto de egresos se acreditan con los siguientes elementos:

"a) El artículo 74, fracción IV establece que el presupuesto debe contener partidas, es decir los elementos en que se subdividen los conceptos y con que se clasifican las erogaciones de acuerdo a un objetivo, siendo este último la expresión cualitativa de los resultados que se propone alcanzar con la ejecución de un programa, detallado de manera que se cuantifica en metas.

"El decreto de cuya inconstitucionalidad se trata contiene en sus artículos 3o. a 14, renglones de gasto que no pueden considerarse 'partidas', ya que no contienen esa clasificación de erogaciones por objetivos vinculados indisolublemente con programas, por lo tanto, no pueden de manera alguna responder a objetivos ni cuantificarse en metas, es ahí donde radica la contradicción con la disposición constitucional mencionada.

"Sin embargo, no es únicamente en la carencia de partidas en donde radica la contradicción constitucional que se hace valer sino también en su causa, esto es, en la inexistencia de programas cuyos propósitos sean cualificados y cuantificados en objetivos y metas, de suerte que el acto de la Asamblea Legislativa no constituye ni siquiera la presupuestación del gasto público sino tan sólo una lista de supuestos gastos de fondos públicos sin orientación alguna, y sin que pueda predicarse tampoco que se trata de previsión de 'gasto público' como contenido natural del presupuesto, si conforme a la naturaleza que constitucionalmente le corresponde a este concepto, debe estar previsto en partidas y destinarse a objetivos específicos.

"No puede afirmarse entonces que el decreto de que se trata contiene programas cuyos objetivos serán satisfechos a través de la cuantificación que en metas se haga de ellos, porque ninguno de estos elementos está presente en él, como puede observarse con la simple lectura. Es imposible atribuir la calidad de programa por la sola mención de su denominación sin que su estructura y contenido permita identificar y desagregar en él objetivos y metas, entre otros elementos, de manera que cuando el artículo 14 del pretendido Decreto de Presupuesto de Egresos de mérito contiene sólo una lista de asignaciones a cincuenta y cinco enunciados, desde ningún punto de vista puede afirmarse que tiene un sustento

programático. Así, por ejemplo, los primeros 'programas' que se enlistan son simples enunciados:

"AA Administración.

"A2 Desarrollo de infraestructura urbana.

"BA Definición y conducción de la política globalizadora.

"BB Planeación de la política financiera.

"BG Política y planeación del desarrollo de las comunicaciones y los transportes.

"BP Otras acciones del programa normal.

"3D Operación del sistema nacional hidráulico.

"3L Fomento y regulación del comercio interior y exterior.

"3V Fomento y regulación del programa nacional de capacitación a los trabajadores.

"5A Construcción de establecimientos de acoyo y comercialización.

"FH Industrialización del petróleo y sus derivados.

"Es evidente entonces la falta de los elementos constitucionales referidos y como ejemplo de esa carencia de sustento programático del llamado decreto que se impugna puede citarse el que incluso cuando de manera expresa alude a la aplicabilidad de la Ley de Planeación, en la fracción IV, de su artículo 35, sin ser necesario dada la relación que dicho ordenamiento tiene con la actividad programática y presupuestal del Gobierno del Distrito Federal y la inexistencia de una ley local expedida por la asamblea, el texto mismo del decreto de que se trata no se sujeta a sus disposiciones, en efecto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal obvió los procedimientos, requisitos y contenidos de los programas y su integración al presupuesto a preverse, de manera que se limitó a enlistar gastos sin sustentar la orientación de los mismos, lo que implica por ejemplo que en el 'programa' denominado 5A 'Construcción de establecimientos de acopio y comercialización' a que se alude en el artículo 14 del presupuesto, la Asamblea Legislativa no conoce en este momento

si la cantidad asignada será para la construcción de uno, de quince o de trescientos establecimientos de acopio, los lugares en que se construirán, el costo de cada uno de ellos, el fin que se persigue con dicha construcción, las áreas involucradas en el 'programa', y por supuesto al analizar la cuenta pública cualquier información que se proporcione respecto a la ejecución del 'programa' será supuestamente 'válida', dado que no se comprometieron acciones ni contenidos, situación similar guardan los pretendidos 54 programas restantes, que al no contener los elementos mínimos que permitan caracterizarlos como tales no son susceptibles de verificación en su cumplimiento.

"b) El artículo 74, fracción IV, establece que el presupuesto debe contener criterios, es decir, directrices fundamentales que orientarán la política de gasto en un año. El presunto decreto denomina al capítulo I de su título tercero 'Disposiciones de racionalidad y austeridad', cuyo contenido naturalmente debió orientar las acciones y metas de los programas al óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros para incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y los niveles de producción de bienes y servicios, sin embargo, no es así al disponer en el artículo 27 de dicho título, la reducción al 'mínimo indispensable' de las erogaciones sólo en determinados conceptos, entre ellos: servicios bancarios, energía eléctrica, agua potable, publicidad y gastos de orden social, lo que constituye una 'orientación selectiva', dependiente de elementos subjetivos tales como la valoración del 'mínimo indispensable'.

"Evidentemente no existen los criterios a que obliga la disposición constitucional porque como se puede comprobar, el llamado decreto de presupuesto no responde a una orientación integral que, como elemento de los programas, lo sustente. El elemento constitucional 'criterios' se explica en relación a la necesaria existencia de programas y objetivos y deben constituir las orientaciones expresas tanto generales como específicas sobre esos otros dos elementos, que se contemplan en el artículo 74, fracción IV.

"c) El artículo 74, fracción IV, señala que: 'La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos,

se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley'. La asamblea a través del órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la asamblea y de acuerdo al artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso c) de la Constitución, tiene como obligación revisar la cuenta pública del año anterior, conforme a los principios establecidos en la fracción IV, del artículo 74 de la propia Constitución.

"Los mandamientos constitucionales citados se vulneran porque se atenta a la función fiscalizadora de la asamblea, dado que el denominado 'decreto de presupuesto de egresos' enuncia una lista de gastos sin correspondencia con programas y al no contenerse éstos en el mismo, esto es, en la resolución, en la norma dictada por la asamblea, no hay tampoco criterios ni objetivos que son elementos de aquéllos, todo ello debería guiar la actuación del Gobierno del Distrito Federal durante el ejercicio de mil novecientos noventa y ocho.

"La programación y la presupuestación además de permitir la actuación ordenada de una autoridad en el ejercicio de sus funciones, debe permitir el control autónomo y heterónimo del gasto a través de labores de supervisión que habrán de llevar en su caso a la corrección de desviaciones y a la constitución de responsabilidades, lo que será difícil de realizar respecto del llamado Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para 1998, colocándose la propia asamblea con su acto legislativo en infracción del artículo 74, fracción IV constitucional, contradiciendo en consecuencia también este último artículo de la Constitución General en su apartado C, base primera, fracción V, inciso c).

"En el caso que nos ocupa, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expide un documento al que denomina Decreto de Presupuesto de Egresos en el que se da por hecho la existencia de 'programas', así se establece expresamente en los artículos 14, 15, 16, 20, 21, 23, 25, 26, 27, 28, 34, 37, 38, que constituyen más del 25% del número de artículos que lo conforman, sin embargo en ningún dispositivo del supuesto decreto se regula contenido alguno de dichos 'programas', tales como su descripción, objetivos, criterios de aplicación, metas, acciones, estrategias, prioridades y responsables de su ejecución, tampoco en artículo alguno del mismo, es decir de la norma, los supuestos 'programas' a que se alude en los documentos complementarios informativos de la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos presentada por el jefe de Gobierno.

"En efecto, desde ningún punto de vista esos documentos reúnen los requisitos para alcanzar el criterio de carácter de programas que debían

contenerse en la norma general que se impugna; no son parte del denominado presupuesto porque no fueron aprobados por la asamblea, no hay un artículo en el denominado decreto que con su transcripción los haga parte del mismo, ni tampoco uno que sin transcribirlos los haga suyos y en cualquiera de los dos casos tampoco fueron publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal como lo ordena el artículo 49 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para su aplicación y observancia, y porque de origen tampoco la iniciativa los considera así y siquiera refiere en momento alguno dichos documentos que la acompañaron. Como ya se ha manifestado, el presupuesto debe contenerse en el decreto que expide la Asamblea Legislativa.

"En este contexto, el supuesto Decreto de Presupuesto de Egresos para 1998 en su artículo 15 establece que los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal 'serán directamente responsables de que se ejecuten con oportunidad y eficiencia las acciones previstas en sus respectivos programas', sin embargo, no contiene un sólo precepto que vincule los supuestos 55 'programas' enlistados en su artículo 14 con las áreas administrativas contempladas en los artículos 3o., 4o. y 5o., requisito cuya necesidad se refuerza al ser posible que por las funciones atribuidas en otros ordenamientos, dos o más áreas administrativas tengan intervención en la ejecución de un mismo programa.

"Las normas sobre planeación y programación suponen un desarrollo normativo que las concrete y no el simple empleo de los términos 'plan' y 'programa' carentes de todo contenido.

"Es claro que en tanto el decreto de presupuesto no contemple los supuestos programáticos, la revisión de los resultados que al respecto se reporten en la cuenta pública no tendrá punto de comparación y en consecuencia, el establecimiento de diferencias entre lo programado y lo realizado, así como la evaluación de la eficacia y eficiencia con que se hubieren aplicado los recursos para la consecución de los supuestos objetivos y metas, están ausentes los extremos jurídicos para llevarse a cabo.

"En principio, se puede establecer *a priori* que dicha revisión deberá arrojar las responsabilidades correspondientes, toda vez que no podrá haber exactitud o justificación de los gastos hechos, al desconocerse el destino específico que tendrán de origen, en cuyo caso no existirán bases para su justificación.



"A mayor abundamiento se transcribe parte del comentario de la licenciada María del Pilar Hernández, sobre el artículo 74 constitucional, que contiene la obra 'Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones', volumen VIII, editada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:

"... ¿Qué es el presupuesto? Entendemos por tal, el instrumento de ajuste de la economía general y mecanismos de redistribución del ingreso que en nuestro país por estar estructurado a través de programas y actividades, deviene en un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones tendientes a lograr una mayor racionalización de las funciones administrativas, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse, la selección de las más adecuadas; su agrupación en programas, su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades.' (Sergio Francisco de la Garza, Derecho Financiero Mexicano, México, Porrúa, 1964, p. 100).

"... Así, el presupuesto de egresos ... será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen ... (página 668) ... ¿En qué consiste la revisión que realiza la Cámara de Diputados respecto de la cuenta pública del año anterior? Consiste y tiene por objeto, precisamente, el conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.' (página 669).

"Asimismo, se considera importante señalar que el artículo 74 constitucional, en su cuarta reforma publicada en el Diario Oficial el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete, incorpora el texto que alude a la obligación de la Cámara para revisar la cuenta pública; cabe resaltar que estas disposiciones son en todo aplicables a la Asamblea Legislativa, por lo que dispone el artículo 122 constitucional y su obligada concordancia con el 74 en comento. Por lo que para mayor abundamiento se transcriben fragmentos del proceso de reforma constitucional de diciembre de mil novecientos setenta y siete y que consta en el Diario de Debates y archivos parlamentarios de la Cámara de Diputados:

"Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos ... Los párrafos tercero, cuarto y quinto de ambas iniciativas coinciden en el fondo y casi en los términos. Para admitirlos se tomó en cuenta básicamente que mejorando el texto vigente se establecen las finalidades de la revisión de la cuenta pública, que son: conocer los resultados de la gestión financiera; comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y si se han cumplido los propósitos establecidos en los programas."

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación también se ha pronunciado al respecto, según se desprende de la tesis que a continuación se transcribe:

"IMPUESTOS. PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LOS MISMOS.— Ni del texto del artículo 74, fracción IV, constitucional, ni de ningún otro, se puede desprender que las leyes de ingresos no puedan ser modificadas sino de año en año. Luego entonces, esto no es posible obtenerse de una interpretación literal del precepto. Ahora bien, en un afán teleológico de interpretación, debe decirse que la finalidad que tuvo el legislador al establecer una disposición de esta naturaleza, consiste en la necesidad de controlar, evaluar y vigilar el ejercicio del gasto público por parte de la soberanía popular, de los representantes populares, de la Cámara de Diputados, derivada de la circunstancia de que es al pueblo, a través de sus representantes, a quien corresponde decidir, a propuesta del Ejecutivo, a qué renglones deben aplicarse los recursos aportados por el propio pueblo para sufragar el gasto público, lo cual hace al aprobar el presupuesto de egresos, así como vigilar el que dichos recursos se apliquen precisamente a los fines autorizados por la representación popular al aprobar ese presupuesto de egresos, lo cual realiza cuando en el año siguiente revisa la cuenta pública del ejercicio anterior, a raíz de la cual conocerá los resultados de la gestión financiera, comprobará si el Ejecutivo se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto y si se dio cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas. Hasta aquí se ha hablado de gasto público, de autorización de presupuesto de egresos, de control, de evaluación, de vigilancia de ese gasto público, actividades y facultades que corresponden a la representación popular de manera exclusiva, sin intervención de la otra Cámara y que constituyen actos que sólo son formalmente legislativos, a diferencia de las leyes de ingresos, actos que son formal y materialmente legislativos, y que no son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, sino del Congreso de la Unión, del que ésta sólo es una parte, por más que en tratándose de leyes tributarias tenga forzosamente que funcionar como

Cámara de origen y su legisladora, la de senadores, como Cámara revisora. Luego entonces, puede decirse que no se advierte razón jurídica alguna para regular, entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, una que no lo es (la de discutir primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto), y mucho menos que se pretenda hacerle partícipe de principios que por tratarse de un acto diferente no le corresponden. El presupuesto de egresos tiene vigencia anual, porque el ejercicio fiscal, por razones de política tributaria, comprende un periodo de un año. La disposición contenida en el artículo 74, fracción IV, constitucional, representa un esfuerzo en materia de planeación del gasto público, implica la programación de actividades y cumplimiento de programas, al menos durante ese corto plazo de un año. Sin embargo, la propia Constitución acepta que ese presupuesto de egresos no debe ser estricto, no debe ser inflexible, ni imposible de modificar, pues prevé la posibilidad de que haya variación cuando en su artículo 126 establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Ahora bien, las leyes de ingresos tendrán vigencia anual, a lo sumo, porque de acuerdo con esa fracción IV, del artículo 74, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar cada año, antes del 15 de noviembre, o excepcionalmente el 15 de diciembre en el caso señalado por la propia Carta Magna, una iniciativa de ley de ingresos, en la que se contemplen las contribuciones a cobrarse en el año siguiente para cubrir el presupuesto de egresos; entonces, su vigencia, cuando mucho sería de un año, es más, su vigencia normal será de un año, pero eso no implica que el Ejecutivo no pueda presentar otra iniciativa tendiente a modificarla antes de transcurrido ese año, o que dicha ley no pueda ser modificada, reformada o adicionada en el transcurso de ese año, cuando las circunstancias socioeconómicas así lo requieran y el legislador estime conveniente atenderlas, pues no existe ninguna limitación temporal para que el Congreso de la Unión expida leyes en las que imponga las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, mucho menos para introducir, como en el caso, sólo una modificación a propósito de la periodicidad de los pagos provisionales. El Ejecutivo Federal tiene la obligación de presentar cada año esa iniciativa de ley de ingresos, y la Cámara de Diputados tiene la obligación de discutir esos ingresos y de aprobarlos, en su caso, como Cámara de origen, pero ni el uno ni la otra tienen la prohibición para presentar o para estudiar, respectivamente, antes de transcurrido el año, alguna iniciativa de ley que aquélla modifique. De estimar que no existe la posibilidad jurídica de modificar, excepción al principio de anualidad a propósito de los egresos, contenida en el artículo 126 constitucional, pues en relación con los ingresos no existe una excepción expresa que hiciera posible fijar

nuevos ingresos o incrementar los existentes para cubrir esos egresos no presupuestados originalmente. Por otra parte, si se considera que ni las disposiciones que integran esas leyes de ingresos deben tener forzosamente vigencia anual, sino que pueden ser modificadas antes del término de un año, con mucha más razón puede sostenerse que no hay impedimento legal alguno para que el Congreso de la Unión, en cualquier tiempo reforme, adicione, modifique o derogue disposiciones en materia tributaria, siempre que en dichas leyes se respeten esos principios de legalidad, proporcionalidad y equidad que para todo impuesto derivan de la fracción IV, del artículo 31 constitucional.

"Amparo en revisión 6003/87. Impulsora de Lubricantes Automotrices e Industriales, S.A. de C.V. y otras, 10 de noviembre de 1988, unanimidad de 16 votos de los señores Ministros: De Silva Nava, Rocha Díaz, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y presidente del Río Rodríguez, el señor Ministro González Martínez se retiró de la sesión. Ponente: Mariano Azuela Güitrón, Secretario: Filiberto Méndez Gutiérrez.

"*Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, T.II, Primera Parte, pp. 20-22.'

"Si el decreto no contiene presupuesto, jurídicamente la asamblea no puede desarrollar las facultades que prevén las fracciones XIX y XX del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como las correspondientes al artículo 43 del mismo estatuto, las cuales están en concordancia con lo previsto en el artículo 74 constitucional, en los que señala:

"Artículo 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

"XIX. Revisar la cuenta pública del año anterior que le remita el jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de este estatuto y demás disposiciones aplicables;

"XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis, se considerarán para la revisión de la cuenta pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia asamblea;'

"Artículo 43.- Para la revisión de la cuenta pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia ley orgánica.

"La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

"Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades que procedan.'

"La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada por el jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la asamblea dentro de los diez primeros días del mes de junio.'

"En el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se establece que con motivo de la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal, la contaduría rendirá el informe previo correspondiente a la Comisión de Vigilancia, para lo cual tendrá que verificar entre otros aspectos, el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados, así como el análisis de las desviaciones presupuestales, tareas que desde ahora se demuestra se verán seriamente limitadas, en virtud de que el llamado Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para mil novecientos noventa y ocho, carece de programación y por tanto de las estrategias, prioridades, objetivos y metas, ya que como se ha afirmado no es suficiente la sola mención de ciertos enunciados como 'programas' para tenerlos como tales, sino que deben responder a una delineación y contenidos específicos.

"Para mayor precisión cabe destacar que el ejercicio de las funciones de contraloría por la contaduría no contarán con los elementos jurídicos necesarios, tal como lo prevé el artículo 8o. de su ley orgánica:

"Artículo 8o.- Corresponde a la contaduría, en el ejercicio de sus funciones de contraloría, las siguientes atribuciones:

"I. Revisar la cuenta pública.

"II. Verificar si las dependencias, órganos desconcentrados y entidades comprendidos en la cuenta pública:

"b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados.

"c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión, en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas;

"VII. Evaluar la eficacia en el alcance de los objetivos y metas de los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, y emitir opinión del informe de seguimiento trimestral del comportamiento programático, presupuestal y financiero dentro de los 30 días siguientes a su presentación.'

"Igualmente se verá impedido el cumplimiento de las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda previstas en el artículo 28, fracciones II y III de su ley orgánica, en las que se establece:

"II. Verificar si se alcanzaron con eficacia y eficiencia los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación con los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y al calendario aprobado para su ejercicio.

"III. Verificar el estado que guardan los programas y los presupuestos, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos, estrategias y prioridades de los programas sectoriales e institucionales ...'

"Esta dificultad para cumplir con las atribuciones de contraloría, es consecuencia directa de las limitaciones con que se presentó el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para mil novecientos noventa y ocho, toda vez que según el artículo 20 de la ley orgánica de esa contaduría, se concibe a la cuenta pública como: '... los estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos, patrimoniales y demás información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la ley de ingresos, del ejercicio del presupuesto de egresos y otras cuentas de activo y pasivo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades ...'

"Es evidente que este proceso de auditoría no se podrá realizar dado que no se establecieron en el pretendido presupuesto los objetivos, estra-

tegias y prioridades, ni tampoco se cuenta con los programas sectoriales e institucionales para poder valorar efectivamente el avance, que en su caso, se haya obtenido por parte de la administración del Gobierno Local, al término del ejercicio, lo cual podría cancelar de origen estas dos líneas de los trabajos de auditoría que por obligación constitucional debe efectuar la Contaduría Mayor.

"Cabe agregar que lo anterior no es sólo una atribución de ese órgano técnico de la asamblea, sino una responsabilidad del propio Ejecutivo Local, según lo previsto en el artículo 374 del Código Financiero del Distrito Federal para mil novecientos noventa y ocho:

"El jefe de Gobierno del Distrito Federal, al informar ante la asamblea sobre el estado general que guarda la administración pública del Distrito Federal, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del programa.

"El contenido de los informes trimestrales y de la cuenta pública del Distrito Federal deberán relacionarse, en lo conducente con el programa."

"Por las razones antes expresadas, el cumplimiento del objetivo central de la revisión de la cuenta pública no podrá satisfacer los supuestos previstos por la fracción IV del artículo 74 constitucional, en cuanto a la comprobación del ajuste a los criterios señalados en el presupuesto y al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La propia Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura, en el informe previo sobre la cuenta pública del Distrito Federal, correspondiente al ejercicio de 1996, sostuvo que:

"La revisión de la cuenta pública tiene como fundamento jurídico la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, marco legal que establece como finalidad básica del desempeño de las funciones de fiscalización superior, garantizar la transparencia en el origen, uso y destino de los recursos públicos.

"Uno de los temas centrales del informe previo es el análisis de las variaciones de los resultados finales del ejercicio con relación a lo originalmente previsto en materia financiera, presupuestal y programática. La revisión de las causas de las diferencias entre lo programado y lo realizado permite identificar las acciones preventivas y correctivas que

sea necesario emprender para evitar la recurrencia de desviaciones y rezago, mejorar los procesos de programación y adecuar el marco normativo.

"Con relación a la eficiencia y eficacia, las auditorías que se practiquen permitirán evaluar el aprovechamiento de los recursos para el logro de las metas de los programas y subprogramas aprobados, así como la cobertura de éstos."

"Como se ha establecido con anterioridad, dicha revisión no podrá efectuarse en los términos de la Constitución, el estatuto ni la legislación aplicable, debido a las carencias y deficiencias que existen en el denominado decreto de presupuesto, lo cual significa en extremo que no será posible determinar si el Ejecutivo Local cumplió o no con los programas aprobados.

"d) El artículo 75 dispone que '... al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley.'. Esta disposición está ubicada en el capítulo relativo al Congreso de la Unión y se refiere a la Cámara de Diputados, desde luego es aplicable al Distrito Federal y a la Asamblea Legislativa no sólo porque el artículo 133 constitucional dispone que es la Constitución la Ley Suprema de la Unión, sino también porque la esencia de un presupuesto es cubrir gastos públicos según se desprende del artículo 31, fracción IV, también constitucional, y los primeros gastos públicos deben ser las retribuciones de los empleados de los órganos de gobierno, que en este caso la propia Constitución instituye en el artículo 122 para el Distrito Federal.

"El supuesto Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, contempla en su artículo 30 sólo la percepción mensual mínima y máxima para los empleos de jefe de Gobierno, secretario, subsecretario, delegado y director general, contrariando el precepto constitucional por no haber previsto la remuneración para todos aquellos cargos del Distrito Federal que están previstos en ley. Así, por ejemplo, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en las leyes Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del D.F., Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del D.F., de la Comisión de Derechos Humanos, Ley de Instituciones de Asistencia Privada del D.F., y Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, están establecidos los de Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, procu-



rador general de Justicia, agentes del Ministerio Público, diputados, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del D.F., contralor general de la Administración Pública del D.F., presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal y contador mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes.

"Ni uno sólo de los artículos del llamado 'Decreto de Presupuesto de Egresos' contempla la retribución que corresponde a esos empleos. Incluso, varios de ellos, por ejemplo los de diputados de la Asamblea Legislativa, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, procurador general de Justicia del Distrito Federal, son empleos que ordena crear la propia Constitución en su artículo 122, resultando que ni aun esos, y no sólo los ejemplificados creados por ley, contempla la retribución que debe señalarse (es el término que establece el artículo 75 constitucional) en el presupuesto que debe contenerse en el decreto respectivo.

"Ni aun en los documentos que fueron presentados como elementos informativos con la iniciativa, se contemplan propuestas de retribución a esos empleos.

"El necesario señalamiento de la retribución a que se refiere el artículo 75 constitucional no podrá entenderse ni siquiera subsanado con la propia previsión que al final establece dicho precepto, puesto que ni en el presupuesto anterior, ni en la ley que crea el empleo existe dicho señalamiento, aunado a que la contradicción que se destaca es evidente, esto es, el llamado Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 1998 no señala esa retribución.

"El señalamiento expreso que la Asamblea Legislativa hizo en el llamado Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, en su artículo 30 al prever sólo las retribuciones para determinados empleos, es una prueba o elemento mismo que pone en evidencia la violación directa del artículo 75 y desde luego al 126 y 127 constitucionales. La Constitución no hace distinción alguna de que en el Decreto de Presupuesto de Egresos se contemplen la retribución, pago, remuneración (que son palabras que establecen esos preceptos), para unos empleos determinados por ley y no para otros.

"e) El artículo 126, aplicable al Distrito Federal por las razones antes expresadas, establece que 'No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.'. Este pre-

cepto también es violado por el llamado decreto de presupuesto de egresos expedido por la Asamblea Legislativa por no contemplar en ninguno de sus preceptos pago alguno, en tanto que pago es el cumplimiento de una obligación específica.

"La importancia de que el presupuesto de egresos contenido en el decreto, cumpla cabalmente con los requisitos que la Constitución Federal determina para la previsión del gasto público se revela precisamente con mayor claridad en este precepto con el cual el Constituyente trató de evitar la imprevisión en el gasto público. Esta situación, por otro lado, como es fácil advertir, exige una previsión de los objetivos y acciones de cada una de las dependencias y entidades comprendidas en el presupuesto, lo que constituye no sólo una sana medida desde el punto de vista de la administración pública, sino una confirmación del Estado de derecho y del principio de facultades delegadas, acorde a las cuales ningún órgano de gobierno puede actuar sin contar con facultades o atribuciones expresadas, estas previsiones que debieron ser traducidas como programas, objetivos y acciones y no se contemplan en el denominado Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 1998, por lo que es violatorio del artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"f) El artículo 127, para el caso del Distrito Federal dispone que los 'representantes' a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Una simple revisión de los cuarenta y siete artículos que conforman el llamado Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998 es suficiente para evidenciar que este mandato constitucional no fue cumplido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el acto que se impugna.

"g) El artículo 134 de la Constitución General establece que: 'Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.'

"El mandato constitucional es contundente para el ejercicio de la función estatal, particularmente en lo que hace al empleo de los fondos públicos, ello implica la existencia de una serie de instrumentos que precisen con

claridad los objetivos a que se destinarán así como los que permitan la verificación de esa eficacia, eficiencia y honradez. En el contexto constitucional se encuentra la obligación de contener tales objetivos en programas, tal se desprende de la fracción IV, del artículo 74.

"En el caso que nos ocupa, el contenido del llamado Decreto de Presupuesto de Egresos no cumple con lo dispuesto en los preceptos constitucionales mencionados. En este orden de ideas, al comprender la administración de los recursos de que disponga el Gobierno sea el Federal o el del Distrito Federal, un conjunto articulado de procesos que van desde la planeación y programación del gasto público, hasta su ejercicio, control y evaluación, en el que se incluye la presupuestación como una etapa lógica de dicho proceso, el decreto que se impugna debió haberse sustentado en programas y éstos a su vez contener los objetivos a que se destinarían los recursos, es decir, tendría que haberse señalado cuáles son los resultados que se proponen alcanzar a través de determinadas acciones, siendo como lo es, el denominado Decreto de Presupuesto de Egresos evidentemente omiso al respecto.

"En obvia contradicción del artículo 134 constitucional mencionado y en estrictos términos constitucionales, se impide determinación alguna sobre la eficiencia, eficacia y honradez de la administración de recursos cuando como en el caso que nos ocupa, los objetivos a que deben destinarse dichos recursos son inexistentes.

"h) Se viola el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, incisos b) y c) constitucional, dado que la obligación expresa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es la expedición de un presupuesto de egresos, ordenamiento que debe reunir las características que a nivel constitucional se establecen y que han sido ya descritas. En este orden de ideas, el documento expedido por la asamblea el día 29 de diciembre de 1997 a iniciativa del jefe de Gobierno no es un Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998.

"El mismo dispositivo señala que la Asamblea Legislativa es la encargada de revisar la cuenta pública, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV, del artículo 74 constitucional, cuyo contenido no es tampoco atendido en el acto legislativo que se impugna como ya se acreditó en el inciso b) de este concepto de invalidez.

"Todos los anteriores preceptos constitucionales importan el contenido esencial mínimo para un decreto de presupuesto de egresos y dada la

responsabilidad que comparten en el proceso tendiente a su formación el órgano legislativo y el ejecutivo, la iniciativa en su momento debió haberlos previsto y en caso contrario, el órgano legislativo subsanarlos, siendo como es que no se realizó ni lo uno ni lo otro. Ahora bien, en este momento es más evidente la necesidad de que por la vía de acción de inconstitucionalidad se impugne tanto su expedición como su promulgación, pues en su oportunidad el jefe del Gobierno debió haber formulado las observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos en cuanto a que era omiso a la observancia de los requisitos constitucionales que lo caracterizan. Así lo expresa también la doctrina al señalar Jacinto Faya Viesca en su obra 'Finanzas Públicas' que 'Como decisión política de máximo rango, necesariamente tiene que elaborarse con una absoluta rigurosidad técnica y constitucional, pues su acabado cumplimiento involucra a una pluralidad de órganos estatales y exige la más estricta escrupulosidad financiera.' (página 222).

"i) En los términos del artículo 122, apartado B, fracción III, corresponde al presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

"Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del presidente de la República la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley.'

"El endeudamiento del Gobierno del Distrito Federal se incorporó tanto en la Ley de Ingresos como en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior. Sin embargo, la Asamblea Legislativa, al emitir el denominado Decreto de Presupuesto omitió incluir los programas, objetivos y metas que serían financiados con tal endeudamiento. Por lo tanto, se perderá el control del ejercicio y resultados de la gestión financiera de tal endeudamiento, según lo exige el artículo 74, fracción IV como facultad de la Cámara de Diputados y consecuentemente, será imposible comprobar la productividad de los proyectos que se realicen con tales recursos, conforme lo establece el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Federal.

"Segundo.— El llamado Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998 no observa el mandato constitucional relativo a la participación del Distrito Federal en el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y a la rectoría del mismo contenido en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, como se desprende de su sola lectura, por las siguientes razones:

"El artículo 25, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene bases democráticas para fomentar el crecimiento y desarrollo económico y realizar como fines del Estado, la justa distribución del ingreso y la riqueza que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, por ello el propio artículo consigna los grandes objetivos del Estado mexicano como responsabilidad de los sectores del desarrollo económico nacional, sobre todo la obligación del sector público de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional para el beneficio general.

"De ahí que el artículo 26 constitucional ordene que el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. El proyecto nacional así entendido, se encuentra contenido en la Constitución General de la República, determinándose con los fines del Estado referidos los objetivos de planeación.

"El artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su apartado C, establece cinco bases a que se sujetará el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las cuales se refieren a la organización y funcionamiento de los órganos legislativo, ejecutivo, a la organización de la administración y funcionamiento de los órganos legislativo, ejecutivo, a la organización de la administración pública local en la entidad, a la organización y funcionamiento de los órganos judiciales del Distrito Federal y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Atendiendo a ello, el Congreso de la Unión al expedir el estatuto referido dispuso en su artículo 1o. que el mismo constituye la norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal.

"La naturaleza y jerarquía normativa del Estatuto de Gobierno implica principalmente su observancia obligatoria por las autoridades locales en el ejercicio de sus funciones, siendo en base a las disposiciones constitucionales, norma fundante de su actuación; destaca en este contexto, el que la Asamblea Legislativa deba ejercer sus facultades en los términos que señale el propio Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo a lo establecido en la fracción V, de la base primera del apartado C del artículo 122 constitucional. La congruencia del marco jurídico apli-

cable al Distrito Federal parte entonces de la Constitución General y del Estatuto de Gobierno, ordenamientos a que debe sujetarse el órgano legislativo local en la producción normativa a su cargo, tanto por lo que hace a las bases que rigen su organización y funcionamiento como a los términos que establezca para el ejercicio de sus facultades, entre ellas, las de carácter legislativo.

"En efecto, estando a cargo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la función de regular la actuación de los dos restantes órganos locales de gobierno, Tribunal Superior de Justicia y jefe de Gobierno, resulta indispensable que las leyes y decretos que expida, por mandato constitucional expreso, se ajusten estrictamente a las bases y a los términos que contenga el estatuto de gobierno, el no hacerlo así implica la contravención a la fracción V, base primera, apartado C, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ordena que el ejercicio de las facultades de la Asamblea Legislativa, en donde se incluye lo relativo a la expedición del decreto de presupuesto de egresos se ajuste a 'los términos del estatuto de gobierno'.

"El mandato constitucional en materia de planeación del desarrollo se expresa en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal entre otros, en su artículo 12 que a continuación se transcribe, con el que se establecen términos relativos, entre otros, a la programación de gasto público, la planeación nacional del desarrollo y la sujeción a la rectoría del desarrollo nacional.

"Artículo 12.- La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:

"I. La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración de los recursos económicos de que disponga el gobierno de la ciudad.

"V. La planeación y ordenamiento del desarrollo territorial y en general, económico y social de la ciudad que considere la óptica integral de la capital con las peculiaridades de las demarcaciones que se establezcan para la división territorial.

"IX. La formulación de políticas y programas de desarrollo económico considerando las particularidades de la ciudad y la congruencia de aquéllas con la planeación nacional del desarrollo.

"XII. La juridicidad de los actos de gobierno, la revisión y adecuación de la organización de la administración, la programación de su gasto y el control de su ejercicio.

"XV. La rectoría del desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.'

"El precepto citado obliga particularmente a los órganos ejecutivo y legislativo locales en el respectivo ámbito de competencia. Así, deben atenderse a su contenido tanto los actos administrativos como los legislativos, específicamente por lo que hace a estos últimos, las leyes y decretos de la Asamblea Legislativa sobre materias específicas, presupuestales en el caso de que se trata, dirigidas a la previsión de los recursos con que las autoridades locales ejercerán sus funciones, deben contener normas relativas a asegurar, garantizar, hacer viables, salvaguardar y prescribir lo siguiente: 1. La legalidad, eficiencia y eficacia en la administración de los recursos económicos de que disponga el gobierno de la ciudad. 2. La planeación económica de la ciudad. 3. La formulación de políticas y programas de desarrollo económico de la ciudad. 4. La programación del gasto público y el control de su ejercicio; y 5. La rectoría del desarrollo nacional.

"Los términos a que está obligada la asamblea en su quehacer legislativo no se satisfacen con una repetición de los conceptos que en ellos se contienen sino con la creación de normas que al regularlos los haga viables y verificables, y mucho menos cuando el presupuesto de egresos de la entidad es un instrumento programático con una jerarquía y ordenación temporal y espacial precisa dentro del sistema de planeación del desarrollo, con esa repetición carente de contenidos se evidencia la contradicción con el mandato de los artículos 25 y 26 constitucionales, porque siendo el Decreto de Presupuesto de Egresos un instrumento fundamental que concreta el mandamiento constitucional de planeación-programación, no contiene precisamente los programas, objetivos y metas a que se destinará el gasto.

"No puede calificarse como 'programa' un simple enunciado al que se le asigna una cantidad sin expresar las actividades a que se aplicará, los fines que se persiguen con el gasto previsto ni la manera en que se alcanzarán tales fines; no basta con que en una norma general sea empleado el término 'programa' para que sea tenido como tal, sino que es preciso dar a éste el contenido que le corresponde y por ello debe tenerse en cuenta que en programación: 'objetivo' es el conjunto de resultados

que un programa se propone alcanzar a través de determinadas acciones; 'meta' es la cuantificación del objetivo que se pretende alcanzar en un tiempo señalado, con los recursos necesarios; 'acciones', los hechos por medio de los cuales se ejecutan los programas; 'estrategias' los principios y rutas fundamentales para alcanzar los objetivos que se persiguen; y 'prioridades' los elementos cualitativos que determinan la máxima preferencia, lo que requiere de mayor atención.

"De todo lo anterior se tiene que la participación del Gobierno del Distrito Federal en el sistema de planeación democrática del desarrollo y en la rectoría del desarrollo previstos en los artículos 25 y 26 constitucionales, se da además por disposición expresa del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y por el artículo decimotercero transitorio del decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

"En este contexto normativo, el llamado Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el Ejercicio Fiscal de 1998 debió contener programas que sustentaran la previsión del gasto público para su ejercicio, siendo como es que en sus 47 artículos no se contiene disposición alguna que así lo establezca.

"De conformidad con el artículo 376, del Código Financiero, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998 es el que contiene el decreto de 47 artículos que aprobó la Asamblea Legislativa a iniciativa del jefe del Gobierno del Distrito Federal, mismo que no contiene programas.

"Como ha quedado establecido, un presupuesto debe reunir las características que devienen de las disposiciones constitucionales citadas en el numeral anterior, lo cual no se satisfizo por el decreto expedido por la Asamblea Legislativa.

"Por otra parte, la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal presentada por el jefe de Gobierno del Distrito Federal fue acompañada de dos documentos complementarios que en términos de la fracción VII, del artículo 378 del Código Financiero, aportan sólo información que el jefe de Gobierno presentó como parte integrante de la iniciativa. Es preciso señalar que los documentos referidos no fueron entregados a los diputados que emitieron su voto en el Pleno en la sesión de discusión del decreto de cuya inconstitucionalidad se trata y que obviamente sólo se votó el articulado del decreto.



"Desde ningún punto de vista los programas de la norma general que se impugna son los documentos complementarios que fueron acompañados a la proposición del jefe de Gobierno, no son parte del presupuesto porque no fueron aprobados por la asamblea, no hay un artículo en ese supuesto decreto de presupuesto, que con su transcripción los haga parte del mismo, ni tampoco uno que sin transcribirlos los haga suyos y en cualquiera de los dos casos tampoco fueron publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal como lo ordena el artículo 49 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para su aplicación y observancia.

"Por tanto, el decreto que expidió la Asamblea Legislativa no contiene un Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998 porque no contiene programas que atiendan a la rectoría del desarrollo nacional en términos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sean congruentes con la planeación nacional del desarrollo conforme al artículo 26 constitucional, porque en estrictos términos constitucionales hace nugatoria la posibilidad de verificar la eficiencia y la eficacia en la administración de los recursos económicos a que obliga el artículo 134, porque no establece la programación del gasto ni hace viable el control de su ejercicio según disponen los artículos 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso b) y 74, fracción IV, constitucionales, términos que también se contienen en el artículo 12 citado del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y que debía haber observado la asamblea en el ejercicio de su función legislativa como lo establece el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V.

"El jefe de Gobierno del Distrito Federal envió una iniciativa de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, con tres documentos denominados: a) Exposición de motivos y proyecto de decreto aprobatorio; b) Análisis programático; y c) Analítico de claves.

"Podría suponerse que al presentar un proyecto de decreto 'aprobatorio', del jefe de Gobierno pretendía que en ese sentido se expresara la resolución de la Asamblea Legislativa a efecto de considerar como presupuesto, el contenido de dichos documentos que en los términos del artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal son proposiciones. Sin embargo, resulta que:

"a) Tanto el propio proyecto de 'decreto aprobatorio' que envió con su iniciativa no contiene disposición en artículo alguno que decrete que esos documentos pudieran incorporarse al mismo decreto y por tanto,

ser presupuesto en términos de las disposiciones constitucionales y legales referidas a lo largo de este curso.

"b) Aun cuando el jefe de Gobierno no lo planteó en su proyecto, resulta también claro que la Asamblea Legislativa como autoridad de decisión y que es la que expide el decreto, la resolución, la norma, y la que en última instancia tiene que determinar su contenido, que en términos constitucionales y legales es precisamente que el decreto contenga un presupuesto, pudo proceder decretando la conversión de simples documentos anexos, informativos, propositivos, a su determinación como presupuesto y bien, incorporar expresamente las partes que a su juicio consideraría como presupuesto no así las de mero carácter informativo, o modificar aquéllas o incorporar otras, o bien determinar expresamente qué contenidos de esos documentos se decretaban como parte del decreto mismo, ordenando su publicación en el órgano oficial de difusión para su aplicación y observancia general.

"Al no hacerlo, esos documentos no son ni total ni parcialmente constitucional y legalmente presupuesto, resultando que como no hay vinculación expresa, se da la paradoja de que el decreto mismo ni siquiera puede comprenderse, independientemente de que, siendo que si lo constitucional y legal sólo lo es lo que contiene el decreto, éste contradice las disposiciones de todos los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a que nos hemos referido y respecto a los cuales hemos expuesto los conceptos por los cuales se violan.

"Tercero.— La expedición del llamado Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998 contravino la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser violentado el procedimiento legislativo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se encuentra sujeto a las disposiciones constitucionales así como a las previstas en la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y en el reglamento para el gobierno interior de la propia asamblea, ordenamientos estos últimos, aplicables por mandato del artículo decimotercero transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

"Con fecha 20 de diciembre de 1997 el presidente de la mesa directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dio cuenta de la recepción de la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, presentada por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, misma que fue

turnada a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda para su análisis y dictamen.

"Las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda de la Asamblea Legislativa, realizaron con fecha 27 de diciembre de 1997 una sesión de trabajo a efecto de discutir y en su caso aprobar el dictamen relativo a la iniciativa del proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998. Es el caso que en el seno de las comisiones unidas no fue formalmente aprobado dictamen alguno que contuviera un proyecto de presupuesto de egresos, no obstante el documento surgido de esta sesión que se sometió a la consideración del Pleno con la denominación de 'Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998', no llenó los requisitos de un dictamen ya que fue presentado por dichas Comisiones al Pleno de la asamblea conteniendo sólo once de las doce firmas necesarias para la existencia del dictamen, toda vez que dichas comisiones unidas están integradas por veintidós diputados, ello lo establece el artículo 71 de la ley orgánica citada al establecer que 'toda iniciativa pasará a la comisión respectiva para que la dictamine'. Por su parte el Reglamento para el Gobierno Interior, dispone en su artículo 84 que 'para que haya dictamen de comisión, deberá éste, presentarse firmado por la mayoría de los representantes que la componen.'

"Por otra parte, cabe señalar que dicho documento, que se pretende sea un dictamen, se encuentra fundado en el artículo octavo transitorio del decreto de reformas a nuestra Carta Magna de fecha 20 de octubre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1995, mismo que se encuentra derogado.

"En la sesión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura, de fecha 29 de diciembre de 1997, fue presentado al Pleno para su discusión y votación y que no contaba con la mayoría de firmas requeridas para ser considerado como tal, en términos de lo que ordena la parte citada del artículo 84 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes, mismo que como ya se ha dicho contenía sólo once firmas de los diputados integrantes de las comisiones unidas, dichas copias conforme al artículo 42 del reglamento deben ser fieles del original entregado a la mesa directiva.

"Es evidente que no puede existir la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto si no se cumplen los presupuestos que establecen los artículos relativos tanto de la Ley Orgánica como del Reglamento

para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, supuesto que se dio con relación a la 'discusión y aprobación' del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998.

"Las violaciones cometidas llevan a concluir que el documento 'discutido y aprobado' no fue un dictamen, y en consecuencia el documento que se 'expide' no puede tener el carácter de ley o decreto, en virtud de haberse violado las disposiciones que regulan el procedimiento legislativo, hecho de gravedad superior cuando es responsabilidad de un órgano legislativo, obligado por estricta lógica a respetar el principio de legalidad emanado del artículo 16 constitucional como encargado de crear el marco normativo al que por necesidad ineludible deben ajustarse tanto él como las restantes autoridades locales del gobierno del Distrito Federal. Se trata de violaciones al procedimiento legislativo acentuadas aún más por la falta de análisis y discusión que afectan de manera fundamental la existencia misma de la norma, en este caso del Decreto de Presupuesto de Egresos que se impugna.

"Es claro que la firma del dictamen por la mayoría de los miembros de la comisión, es un requisito legal que debe darse durante la sesión de la misma ya que en ese momento en que se concreta el sentido del voto de cada uno de los diputados, y su trascendencia no admite acto posterior alguno, por lo que resulta evidente la ilegalidad del documento referido, ello es evidente por disposición de los artículos que a continuación se citan:

"El artículo 62 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, menciona que:

"Todas las resoluciones se adoptarán por mayoría de votos de los representantes presentes ..."

"El artículo 2o. del Reglamento para el Gobierno Interior citado, señala que para la interpretación e integración de las normas de dicha norma, se estará a los principios y prácticas que mejor garanticen y reflejen la integración y las decisiones plurales de la asamblea, la libre expresión de sus miembros, y la eficacia en los trabajos de la misma, por analogía lo que resulta aplicable al Pleno de la asamblea lo es también para el trabajo en comisiones, por lo que no puede soslayarse lo establecido en los artículos 54 y 55 del reglamento que establecen:

"Artículo 54.- Para que la asamblea pueda adoptar acuerdos o resoluciones deberá contar, al momento de la votación, con la presencia de más de la mitad de sus integrantes.'

"Artículo 55.- ...

"En el caso de que no exista quórum al momento de iniciar una votación, el presidente podrá suspender la sesión y tomar las medidas que sean necesarias para cumplir dicho requisito. Si aun así no se logra el quórum, deberá clausurar la sesión y citar para la próxima ...'

"Por lo que debe concluirse que el documento que se presentó ilegalmente al Pleno de la asamblea no debió discutirse, ni someterse a consideración de la misma, por no cumplir con la normatividad ya referida, y por lo tanto, viola el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de la Constitución General de la República.

"Cuarto.— El denominado Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998 viola artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a lo siguiente:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el primer párrafo del artículo 16 constitucional recoge el principio de legalidad de los actos de autoridad, lo que constituye una de las bases fundamentales del Estado de derecho. Así, ha sostenido en tesis jurisprudenciales que 'las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite' (tesis 68, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, T. XXXI [1931], Tercera Parte, p.32), que 'el requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 constitucional ... implica una obligación para las autoridades, de cualquier categoría que éstas sean, de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución ...' (*Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, T. CXI, septiembre de 1966, Tercera Parte, p.32).

"Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis jurisprudencial número 23/1997, de este Tribunal Pleno, que dice:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LEY RECLAMADOS.— Resulta procedente el estudio del concepto de

invalidez invocado en una controversia constitucional, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados.'

"En el caso que nos ocupa, el decreto cuya inconstitucionalidad se hace valer viola diversas disposiciones legales, como se ha evidenciado en páginas anteriores, particularmente están las siguientes:

"Ley de Planeación.

"Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

"Código Financiero del Distrito Federal.

"Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

"Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

"Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

"Las violaciones de que se trata objetivan la carencia de motivación y fundamentación en la expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para 1998, conforme a lo que a continuación se expresa:

"a) El artículo 1o. del mencionado decreto, señala que el ejercicio presupuestal y el control de las erogaciones del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, se sujetarán a las disposiciones del propio decreto y del Código Financiero para el Distrito Federal, lo que además de implicar el desconocimiento de la aplicabilidad de la Ley de Planeación, en atención al artículo decimotercero transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado el 22 de agosto de 1996, es falso, puesto que de origen se violaron los artículos 356 a 358, 360, 361, 371, 373, 374, 378, 380, 382, 393 y 395 de dicho Código Financiero, al carecerse del anteproyecto y el proyecto de programas

basados en los lineamientos de la planeación nacional. Es decir, no se partió de un programa para el desarrollo del Distrito Federal ni de programas operativos anuales, en consecuencia no se establecieron estrategias, prioridades y objetivos y, por ende, difícilmente se podrán evaluar los resultados, simplemente se autorizaron segmentos del gasto no auditable.

"b) El Decreto de Presupuesto contempla en sus artículos 3o. y 4o. asignaciones de recursos a cargo de tres dependencias que no existen, lo cual contraviene el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y la fracción II, del artículo 378 del Código Financiero del Distrito Federal, como se aprecia en el cuadro siguiente:

DEPENDENCIAS NO EXISTENTES	MILLONES DE PESOS
PC01 Cooperaciones y seguridad social	664.9
PC02 Servicios de las dependencias	738.5
PC03 Servicio de las delegaciones	1,100.0
<b>TOTAL:</b>	<b>2,503.4</b>

"En lo referente a los dos primeros rubros del cuadro anterior: cooperaciones y seguridad social y servicios de las dependencias al no estar destinados a programas y metas específicas propicia un uso sumamente discrecional y sujeto a la voluntad de las autoridades. Por lo que respecta a los recursos para el servicio de las delegaciones, se indica que los criterios para su asignación dependen de: el número de habitantes, crecimiento de la población y grado de marginidad; lo cual no tiene ningún sustento técnico ni legal, puesto que estos recursos pudieron asignarse desde un principio con base a objetivos y metas previamente definidos.

"Lo anteriormente expuesto evidencia que un monto por 2,503.4 millones de pesos autorizados por la fracción mayoritaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, podrá ser utilizado con absoluta discrecionalidad por la administración pública del Distrito Federal.

"c) Entre otros, los artículos 3o., 4o. y 14 del mencionado decreto fueron modificados por la Asamblea Legislativa en relación con su contenido contemplado en la iniciativa respecto de una serie de adecuaciones y reasignaciones presupuestales tanto en las diferentes dependencias, delegaciones y entidades que conforman la estructura administrativa del Distrito Federal, como en los diferentes rubros, lo cual se traduce en una mayor disponibilidad de recursos para algunos con la consecuente

disminución en otros programas. Sin embargo, la Asamblea Legislativa no formuló justificación alguna a este tipo de modificaciones ni tampoco el documento correspondiente en el cual pudiera apreciarse la correspondencia de los aumentos y de las reducciones con objetivos, acciones, estrategias y metas, ello importa además la violación del artículo 21 de la Ley de Planeación.

"d) El artículo 15 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho, dispone que: 'Los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, así como los demás órganos que ejerzan recursos aprobados en el presupuesto, serán directamente responsables de que se ejecuten con oportunidad y eficiencia las acciones previstas en sus respectivos programas.'

"Si partimos de que el llamado decreto no contiene un presupuesto, es claro que los servidores públicos a los que se alude, se verán imposibilitados para rendir cuentas sobre la administración pública del Distrito Federal, pues no existen programas, objetivos ni metas determinados que deban acatar para dirigir sus actividades. Más grave resulta que podrán dirigir los recursos que les aprobaron ilegalmente en lo que arbitrariamente decida cada uno de los servidores públicos, lo que traerá como consecuencia nuevas violaciones constitucionales, cuando a través de los órganos respectivos les exijan rendición de cuentas, en las auditorías obligatorias que se deben realizar respecto al cumplimiento del programa operativo anual y los programas respectivos.

"En este mismo artículo se les ordena a los servidores públicos que no acuerden erogaciones que impidan el cumplimiento de sus supuestas metas aprobadas para el año de 1998, obviamente este artículo es inconsciente, puesto que no existen metas que cumplir, a mayor abundamiento de acuerdo al artículo 23 del decreto al que nos remite el artículo 15 del mismo, pueden asignarse recursos mediante criterios discrecionales violando flagrantemente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 25 y 26.

"Conforme a los artículos 15 y 23 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el Ejercicio Fiscal de 1998, se podrán dirigir los recursos a acciones que no se encuentran en ningún programa, sin objetivos y metas a cumplir, lo cual contraviene lo dispuesto por el sistema nacional de planeación previsto en los artículos 25 y 26 constitucionales.



"e) Es imposible jurídica y técnicamente que, sin existir programas, objetivos y metas a cumplir, los cuales debían ser la base para la presentación y aprobación del presupuesto de egresos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Contraloría General del Distrito Federal, vigilen los resultados de la ejecución de programas y la aplicación del presupuesto por parte de la administración pública del Distrito Federal, como se dispone en el artículo 42, fracciones XIX y XX y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 10, fracción VI de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y 91 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"Asimismo, resulta contradictorio ofrecer la revisión de resultados conforme a planes e instrumentos de planeación y programación presupuestal que fueron omitidos para la presentación del proyecto del Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal en 1998. De ahí que contrario a lo que señala el artículo 16 del Decreto de Presupuesto de Egresos, los servidores públicos del Distrito Federal podrán celebrar contratos, otorgar concesiones, permisos, licencias y autorizaciones en la forma que mejor les convenga, ya que contrario a lo que el propio artículo señala, no existen estrategias ni planteamiento de prioridades, así como objetivos que se sujeten a la planeación nacional, y que permitan a la Contraloría General del Distrito Federal realizar las auditorías legales del ejercicio del presupuesto, al no contar con la base para realizar las auditorías para cada rubro que el presupuesto señala en sus artículos 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., 9o., 10, 11 y 14 del propio Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

"f) Los artículos 17 y 18 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, son inconsistentes con la normatividad vigente en la materia y violatorios del artículo 26 constitucional, puesto que para la calendarización de gasto, invariablemente debió presentarse en tiempo y forma el programa operativo anual, en el que se establecieron los programas específicos, el cual, a su vez, debió ser el resultado del programa sectorial.

"Lo anterior, resulta más grave aún, si se considera que no existirá registro o control del ejercicio presupuestario y por lo tanto, éste se podrá desviar como mejor convenga por las personas que manejen recursos gubernamentales, con la imposibilidad subsecuente de los órganos de fiscalización tanto interna como externa para ejercer el control sobre los recursos financieros a cargo del Distrito Federal.

"g) El artículo 20 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, imposibilita el ejercicio del propio presupuesto violando el artículo 26 constitucional. En efecto, según dicho numeral la Secretaría de Finanzas se reserva el privilegio de autorizar a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, las ministraciones de fondos de acuerdo con los programas y metas correspondientes, pero al no existir ni programas ni metas y objetivos, resulta que tampoco puede haber ministraciones, pues de entregarse se estaría violando el orden constitucional que ordena la planeación previa a la ministración de recursos.

"Los servidores públicos del Distrito Federal requerirán invertir programas en contravención del artículo 26 constitucional, puesto que para que les ministren fondos deben enviar información en relación con el ejercicio de los programas que material y físicamente no existen, siendo por ende imposible también analizar el desarrollo de los programas y las desviaciones en su ejecución.

"La violación a la legislación resulta más evidente ya que el Código Financiero obliga a remitir los informes programáticos presupuestales en los términos y plazos establecidos, pero al no existir programa operativo anual y por lo tanto, tampoco términos ni plazos que se hayan establecido, será imposible que se cumpla con tal disposición. De lo que resulta ilógico y antijurídico que conforme a la fracción IV, del artículo 20 del Decreto de Presupuesto de Egresos, a quienes dejen de cumplir con la remisión de los informes, les suspendan inmediatamente las subsecuentes ministraciones de fondos, pues el Gobierno Local del Distrito Federal no cuenta con los programas que se sujeten a la planeación nacional.

"h) Sin la existencia del Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1997-2000, y los programas respectivos, son irrealizables los contenidos de los artículos 27, 28 y 29 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998. Esta situación, contraviene el espíritu del sistema de planeación democrática previsto en el artículo 26 constitucional, pues el cumplimiento de los artículos 27, 28 y 29 del Decreto de Presupuesto de Egresos, depende de la previa existencia jurídica del Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1997-2000.

"i) El jefe de Gobierno, conforme al artículo 35, fracción IV, del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, autorizará gastos de inversiones públicas, sujetando los proyec-

tos a programas formulados con base en la Ley de Planeación y el Código Financiero del Distrito Federal, para lo cual el propio decreto asigna presupuesto; sin embargo, no existen programas que se hayan formulado con base en la Ley de Planeación y el Código Financiero del Distrito Federal y menos aún que se hayan realizado en el marco del sistema de planeación nacional, ante la carencia de programas, metas y objetivos que debieron presentarse para la aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, pero sobre todo por la inexistencia del programa sectorial para el periodo 1997-2000. En la misma situación se encuentran los artículos 41, 42 y 43 del decreto, ya que al no haber planeación o programación establecida primero en un programa sectorial y luego en programas y subprogramas específicos, las adquisiciones y obras públicas tampoco pueden considerarse aprobadas y autorizadas legalmente."

CUARTO.— Por auto de dos de febrero de mil novecientos noventa y ocho, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad hecha valer; en el mismo proveído ordenó turnar el asunto al Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo para instruir el procedimiento.

QUINTO.— Por auto de dos de febrero de mil novecientos noventa y ocho, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda relativa; ordenó emplazar a las responsables para que rindieran su informe y correr traslado al procurador general de la República.

Por auto de veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho se otorgó el plazo de cinco días a las partes para la formulación de sus alegatos y, transcurrido dicho plazo, se pasaron los autos para la elaboración del proyecto de sentencia.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.— Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 104, fracción IV, y 105, fracción II, inciso e), de la Constitución General de la República; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; toda vez que se demanda la declaración de inconstitucionalidad del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de mil nove-

cientos noventa y ocho, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y siete.

SEGUNDO.— La demanda de acción de inconstitucionalidad fue interpuesta oportunamente, en atención a lo siguiente:

El artículo 105, fracción II, constitucional, en lo conducente, y el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen:

"Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por ..."

"Artículo 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

Conforme a los preceptos antes transcritos, el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó la disposición impugnada.

En el caso, el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho, fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por lo que es a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y ocho que debe hacerse el cómputo respectivo.

Así las cosas, el plazo de treinta días venció el treinta de enero de mil novecientos noventa y ocho, y dado que la demanda se presentó precisamente el treinta de enero de mil novecientos noventa y ocho, es claro que fue presentada oportunamente.

TERCERO.— Son de estudio preferente las causas de improcedencia hechas valer por las partes, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 19, último párrafo, y 65 de la ley reglamentaria.

El jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir su respectivo informe, hacen valer la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII, del artículo 19 de la ley reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 105, fracción II, constitucional y 1o. de la propia ley reglamentaria antes mencionada, consistente en que, dado que las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, la intentada en la especie es improcedente en virtud de que el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal no es una norma de carácter general.

Los argumentos que proponen para sustentar su postura son los siguientes.

El jefe de Gobierno del Distrito Federal:

"Primera.— La acción de inconstitucionalidad prevista en la fracción II, del artículo 105 constitucional, prevé como supuesto esencial de factibilidad, el que exista una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, situación que en la especie no acontece de conformidad con los razonamientos siguientes:

"En nuestro sistema jurídico, de conformidad con las disposiciones aplicables y la doctrina que se refiere al presupuesto de egresos, hay conformidad en que dicho acto emanado del Poder Legislativo no contiene una norma de carácter general, en virtud de que si bien es cierto que el presupuesto de egresos, formalmente es un acto legislativo especial, también lo es que materialmente es un acto administrativo.

"En efecto, Gabino Fraga en su clásico libro de 'Derecho Administrativo', Editorial Porrúa, 1985, páginas 334 y 335, señala al referirse a la naturaleza jurídica del presupuesto de gasto, que: 'No puede, por tanto, decirse que la Cámara por medio del presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que sí debe afirmarse, que como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto, al tiempo, está realizando un acto administrativo con todos los caracteres que reconocimos en su lugar oportuno.'.

"En el mismo sentido, Sergio Francisco de la Garza en su libro 'Derecho Financiero Mexicano', Editorial Porrúa, 1986, página 122, expresa lo siguiente: 'Consideramos que la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, en el derecho mexicano, es la de un acto legislativo, en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material.'. De igual forma, Alfonso Cortina Gutiérrez en su obra titulada 'Curso de Política de Finanzas Públicas de México' de la misma editorial que los anteriores, página 71, respecto del presupuesto de egresos, sostiene lo siguiente: '... es un acto administrativo y no una ley ... no va más allá de la autorización, para que una de las dos ramas del Congreso (la de diputados) otorgue a los tres Poderes de la Unión la facultad de pagar los gastos previstos ...'.

"Por su parte en el 'Diccionario de Derecho' de Rafael de Pina Vara, también de la misma editorial, página 203, se establece: 'Decreto ... Disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter general atribuido a las leyes ...'.

"Estas definiciones de la doctrina, respecto al presupuesto de egresos, encuentran su fundamento en la Constitución General de la República, pues el artículo 122 constitucional, apartado C, base primera, fracción V, inciso b), en los párrafos primero y tercero, dispone que corresponde a la Asamblea Legislativa examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos, cuya iniciativa, compete exclusivamente al jefe de Gobierno del Distrito Federal.

"Se encuentra igualmente apoyada con la segunda parte del párrafo primero de la misma disposición, que textualmente señala: 'Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.', toda vez que hizo una expresa separación entre el presupuesto sin señalarlo como ley y la ley de ingresos. Igual distinción hizo el legislador Constituyente en el tercer párrafo de la disposición en comentario, al referirse a las iniciativas donde textualmente dice: 'La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, corresponde exclusivamente al jefe de Gobierno del Distrito Federal ...'.

"De conformidad con lo anterior, se puede afirmar que el presupuesto como acto materialmente administrativo, es la autorización que la Asamblea Legislativa otorga al jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que ejerza el gasto público y no constituye una disposición general en los

términos de las leyes, porque es un acto que no está dirigido a la población, sino a las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y a los órganos legislativo y judicial que intervienen en su ejercicio, con lo cual es perfectamente entendible que el presupuesto no constituye una ley o norma de carácter general.

"Los promoventes de esta acción de inconstitucionalidad, se han olvidado de que dicha acción sólo puede ejercerse contra normas de carácter general que contravengan disposiciones constitucionales, pues ésta es la esencia de la definición que contempla el artículo 105, fracción II, de la Constitución, por lo cual siendo el presupuesto un acto materialmente administrativo, que no reúne los requisitos de generalidad que como premisa exige la Constitución, resulta inviable la acción intentada."

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal expuso:

"I) Primera causal de improcedencia.

"La acción de inconstitucionalidad promovida en contra del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho, es improcedente, de conformidad con lo dispuesto por la fracción II, del artículo 105 constitucional y el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 1o. y 59 de la ley reglamentaria de dicho precepto, por lo que procede el sobreseimiento de la misma, en atención a lo dispuesto por la fracción II, del artículo 20 del mismo ordenamiento.

"El citado artículo 19 establece:

"Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

"El artículo 1o. de la ley reglamentaria prevé que:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitu-

cionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ...’

"La improcedencia de la acción intentada deriva del hecho de que el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998 no es un acto que reúna los requisitos de una norma de carácter general.

"El artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece expresamente en su fracción II lo siguiente:

"... La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"“ ...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.’ (énfasis añadido).

"De acuerdo con el mandamiento constitucional transcrito, sólo son susceptibles de impugnación por esta vía, aquellos actos que tienen la naturaleza de normas generales, y en el presente caso, el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998 es un acto de carácter eminentemente administrativo.

"La teoría constitucional de nuestros días admite una interpretación flexible al principio de división de poderes adoptado por nuestra Constitución, en el sentido de que la necesaria distribución de las funciones del Estado entre diversos órganos no implica la imposibilidad de que cada uno de ellos puede desarrollar actividades que por su naturaleza intrínseca, no correspondan a su principal esfera competencial.

"De ahí, entonces, que el órgano legislativo no sólo tiene encomendadas constitucionalmente funciones de tal índole, consistentes en la formación de reglas generales, sino que también lleva a cabo actos de naturaleza administrativa.

"Esto nos lleva a considerar que la diferenciación doctrinal que clasifica a las funciones del Estado de acuerdo con su sentido material y formal, deriva de la falta de concordancia entre la competencia constitucio-



nal de los órganos y el campo natural de las funciones consideradas en sí mismas.

"En su aspecto formal, las funciones del Estado se definen de acuerdo al órgano que las realiza, sin atender a su naturaleza y contenido. En cambio, materialmente son definidas de acuerdo a su naturaleza y características propias, sin importar el órgano estatal que las realice.

"En virtud de esta diferenciación, la función legislativa, desde el punto de vista material, es aquella mediante la cual se crean normas jurídicas abstractas y generales y el acto administrativo es aquel que crea situaciones jurídicas concretas.

"Dentro de las funciones de carácter administrativo y político conferidas constitucionalmente a los órganos legislativos, están las que atienden a los aspectos de control de los actos del órgano ejecutivo y, las referentes al control presupuestal, mismas que la Constitución de 1917 ha atribuido siempre, en el ámbito federal, a la Cámara de Diputados.

"En concordancia con lo anterior, y reconociendo la posibilidad de que un órgano legislativo emita actos tanto legislativos, como administrativos, en el ámbito federal el artículo 70 constitucional, y en el orden local, el artículo 40 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en relación con los actos de la Asamblea Legislativa, determinan que sus resoluciones tendrán el carácter de ley o decreto.

"En efecto, el artículo 70 de la Constitución Federal establece: (lo transcribe).

"De conformidad con dicho precepto, sólo las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley. No existe disposición constitucional alguna que confiera tal carácter a las resoluciones de una sola de sus Cámaras.

"Por su parte, el artículo 40 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece:

"Toda resolución de la asamblea tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al jefe de Gobierno del Distrito Federal por el presidente y por un secretario de la asamblea, en la siguiente forma: «La Asamblea Legislativa del Distrito Federal decreta»'; (texto de la ley o decreto).

"Conviene definir entonces, qué se entiende por ley y qué por decreto, partiendo de la base de que, mientras la primera hace referencia a un objeto general, el decreto comprende un objeto particular.

"El Constituyente de 1857 consideró, al discutir el texto del artículo 64 de dicha Constitución, referente al carácter de las resoluciones del Congreso, que todas ellas deberían considerarse como ley, desechando la posición del diputado Espiridión Moreno, quien durante el debate correspondiente manifestó la conveniencia de delimitar expresamente la diferencia entre ley y decreto establecido '... la distinción de que la ley se refiere a un objeto general y el decreto a un objeto particular.'.

"Sin embargo, la reforma de 1874 a la Constitución del 57, mediante la cual se restauró la existencia del bicammarismo y por ende del Senado en México, modificó el texto constitucional aceptando dicha diferenciación, en razón de la diversa naturaleza que pueden tener las resoluciones del Poder Legislativo y admitiendo así las excepciones al principio de división de poderes. El Constituyente de 1917 adoptó el mismo criterio, que prevalece hasta la fecha.

"Un acto legislativo, atendiendo a su naturaleza intrínseca, esto es, desde el punto de vista material, es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales; de acuerdo con ello, la ley crea, modifica o extingue, situaciones jurídicas generales, cuyos caracteres fundamentales son la abstracción y la impersonalidad.

"Esto significa que la ley se refiere a un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. En cambio, un acto administrativo va dirigido a personas que pueden ser determinadas, al referirse a la creación de situaciones jurídicamente concretas.

"La generalidad de la norma significa que, en el supuesto que contiene, no se determina individualmente el sujeto a quien se le imputarán las consecuencias jurídicas que esa norma establece y que dichas consecuencias se deberán aplicar a cualquier persona que se ubique en las hipótesis previstas por ella.

"Así mismo, la ley también tiene el carácter de permanencia, en tanto que las situaciones jurídicas concretas son temporales, pues se extinguen por el cumplimiento de las obligaciones que imponen.

"De conformidad con la teoría dualista de la ley, la doctrina ha establecido que existen dos clases de leyes:

"a) En el sentido formal, se considera ley al acto emitido por el órgano legislativo, aun cuando no contenga una norma jurídica de carácter general; esto es, aun cuando con el mismo no se afecte la esfera de los derechos individuales, sino que puede tratarse de actos que interesan exclusivamente al funcionamiento interno del órgano administrativo.

"b) En el sentido material, se ha considerado a la ley como una norma jurídica que, independientemente del órgano que la emita, afecta a la esfera de los derechos individuales de los gobernados, tanto en sus relaciones de coordinación, como de supra o subordinación, imponiéndole derechos y obligaciones.

"En contraposición a lo anterior, el acto administrativo deviene en la creación de situaciones jurídicas concretas, por lo que no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las normas generales.

"Las resoluciones denominadas decretos, son actos de carácter administrativo.

"Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua decreto es una:

"... resolución, decisión o determinación del jefe del Estado, de su gobierno o de un tribunal o Juez sobre cualquier materia o negocio. Aplícase hoy más especialmente a las de carácter político o gubernativo."

"Así mismo, Magdalena Aguilar y Cuevas define al decreto como:

"... Toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por las personas a las que va dirigido." (énfasis añadido).

"De su definición, podemos deducir que el decreto no se refiere a actos materialmente legislativos, ya que únicamente crea situaciones jurídicas concretas.

"Entre los diversos objetos de un decreto emitido por el Legislativo, están los consistentes en la aprobación de actos del órgano ejecutivo, mediante los cuales desempeña funciones de colaboración y control. En este orden de ideas, los actos de aprobación, cualquiera que sea el órgano que los emita, son de naturaleza administrativa, pues por medio de ellos se otorga el consentimiento para que un acto previo pueda producir sus efectos.

"El acto de aprobación, aunque posterior a la emisión del acto que por medio de aquél es aprobado, constituye un medio de control que tiende a impedir que se realicen actos contrarios a la ley o al interés general. Su efecto jurídico es dar eficacia a un acto válido anterior, ya que el acto aprobado tiene, desde el momento de su emisión, todos los caracteres que la ley exige para su validez, pero no puede producir efecto hasta que se dé el acto de aprobación.

"En el caso que nos ocupa, y de acuerdo con lo anterior, podemos establecer que la naturaleza jurídica del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aun cuando formalmente legislativo, es la de un acto de aprobación materialmente administrativo por las razones que a continuación se indican:

"a. Concepto de presupuesto de egresos.

"La doctrina ha definido el presupuesto de egresos como:

"I) Documento mediante el cual se asignan fondos a los programas por realizarse en un año fiscal.

"II) El tratadista Rafael Bielsa considera que el presupuesto es un cálculo que se refiere a un ejercicio financiero, es una autorización al Ejecutivo para invertir o gastar lo recaudado.

"III) La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal define al presupuesto en su artículo 15 de la siguiente manera:

"El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año, a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.' (énfasis añadido).

"IV) El artículo 376 del Código Financiero del Distrito Federal define al presupuesto en los siguientes términos:

"El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal será el que contenga el decreto que apruebe la asamblea a iniciativa del jefe de Gobierno del Distrito Federal, para expensar, durante el periodo de un año contado a partir del primero de enero, las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, así como los gastos de la asamblea, del tribunal, de la comisión y de los consejos de ciudadanos, que el propio presupuesto señale.' (énfasis añadido).

"Como puede observarse, ninguna de las disposiciones mencionadas se refiere al Decreto de Presupuesto de Egresos como un acto de índole legislativa, ni le atribuye las características de generalidad y abstracción propias de la norma.

"En cambio, de las disposiciones aludidas sí se deduce que se trata de un documento mediante el cual el Ejecutivo determina los egresos previstos para sufragar las actividades del Estado, mismo que será aprobado por el órgano de representación, como una forma de control del destino y ejercicio del gasto público.

"b. Naturaleza jurídica del presupuesto de egresos.

"Atendiendo no sólo a los aspectos doctrinales, sino a las disposiciones jurídicas del derecho mexicano, se puede determinar que la aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal es un acto formalmente legislativo por el órgano que lo realiza, pero materialmente administrativo, ya que es un acto de previsión y autorización que no crea ninguna competencia en favor del Ejecutivo, pues ésta ya existe de antemano regulada en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 67, fracción II, que faculta al jefe de Gobierno para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes, lo que le otorga competencia exclusiva para el manejo de los fondos públicos en ejercicio de la administración del Gobierno Local."

Para un adecuado análisis de la causal de improcedencia hecha valer, se debe precisar, en primer término, contra qué es procedente la acción de inconstitucionalidad, para así establecer si procede contra el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Para ello, de entrada, se debe partir del análisis e interpretación de la fracción II, del artículo 105 constitucional, que dispone lo siguiente:

"Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano; y

"e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea.

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

"La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

Del precepto antes transcrito se desprende lo siguiente:

a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución General de la República, entonces son procedentes sólo contra normas de carácter general.

b) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución General de la República, cuando en el propio precepto se habla de leyes y tratados internacionales, obviamente se refiere a éstos entendiéndolos como normas de carácter general.

c) Las acciones de inconstitucionalidad proceden sólo contra normas de carácter general, pero no contra cualquier norma general, sino únicamente contra aquellas que tengan el carácter de leyes o tratados internacionales.

Por su parte, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente, dispone:

"Artículo 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

"Artículo 61.- La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"I. Los nombres y firmas de los promoventes;

"II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;

"III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;

"IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y

"V. Los conceptos de invalidez."

"Artículo 64.- Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere oscuro o irregular, el Ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho Ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

"En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

"La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada."

"Artículo 65.- En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"La causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."



"Artículo 67.- Después de presentados los informes previstos en el artículo 64 o habiendo transcurrido el plazo para ello, el Ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.

"Cuando la acción intentada se refiera a leyes electorales, el plazo señalado en el párrafo anterior será de dos días."

"Artículo 68.- Hasta antes de dictarse sentencia, el Ministro instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto.

"Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el Ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

"Agotado el procedimiento, el Ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

"En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el Ministro instructor haya presentado su proyecto."

"Artículo 69.- El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad siempre que en ellas se impugne la misma norma.

"Cuando exista conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo, se estará a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de esta ley."

"Artículo 71.- Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

"Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."

"Artículo 72.- Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto."

Como se advierte, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, al hablar de acciones de inconstitucionalidad, se refiere, como lo hace el precepto que reglamenta, únicamente a normas generales, leyes y tratados, por lo que, consecuentemente, también debe concluirse que establece la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad únicamente en contra de normas de carácter general que tengan el carácter de leyes o tratados internacionales.

La conclusión anterior se corrobora con el hecho de que la intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes.

Así es, en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Constitución, que presentó el Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores, el cinco de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en lo conducente, se dice:

"... Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo ...

"Se trata de llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional. Hasta ahora el juicio de amparo ha sido el medio tradicional para tutelar las garantías individuales, dando buena cuenta de su capacidad protectora. Mediante el juicio de amparo, los individuos

han contado con un instrumento eficaz para impugnar aquella norma jurídica general o aquel acto individual de autoridad federal, estatal o municipal, que pugne con lo dispuesto por una norma constitucional. Por ello, el juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo, a fin de permitir una cada vez más adecuada defensa de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de la autoridad.

"Debemos reconocer que incluso con independencia de los importantes beneficios del juicio de amparo, la nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Por ello, es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez permitan que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes ...

"Asimismo, se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el procurador general de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional ...

"Al existir tribunales con atribuciones para anular las leyes con efectos generales, es conveniente que sus miembros se renueven periódicamente a fin de evitar un esquema rígido de interpretación constitucional ...

"La iniciativa propone mantener plenamente vigente el juicio de amparo, fortaleciéndolo con algunas precisiones que se mencionarán más adelante en este texto. Este proceso es eficaz para el control cotidiano de los actos del poder público y accionable a partir de los agravios que las personas sufran en sus vidas, papeles, posesiones o derechos. De igual modo, propone conservar íntegramente la fórmula Otero, con lo que las resoluciones de amparo seguirán teniendo efectos sólo respecto de las personas que hubieren promovido el juicio. Hoy se propone que, adicionalmente, los órganos federales, estatales y municipales, o algunos de ellos, puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia resuelva, con efectos generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

"La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del poder público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permite la vida nacional.

"Por razones de seguridad jurídica y estabilidad social, aun cuando las declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos, éstos habrán de limitarse en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos, con excepción de la materia penal ...

"Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el procurador general de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.

"Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas ..."

El dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, primera sección, de la Cámara de Senadores, Cámara de origen, presentado al Pleno de la Cámara el

dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en lo conducente, dice lo siguiente:

"En los últimos años en nuestro país han venido ganando terreno las propuestas realizadas por distinguidos juristas mexicanos, tanto en congresos nacionales e internacionales, como en estudios jurídicos diversos, para establecer en nuestro país la declaración general de inconstitucionalidad de leyes y actos.

"Propuestas como éstas se han sustentado en el hecho de que, el amparo mexicano, la institución jurídica de mayor raigambre en nuestra historia quizá, la mejor aportación jurídica de México al mundo jurídico, solamente tiene efectos relativos entre partes; es decir, que los efectos de la sentencia sólo alcanzan a aquellos que intervinieron en el proceso respectivo. Situación que se ha considerado injusta por esos sectores de la academia mexicana, pues para ellos genera un terrible problema de impartición de justicia, en millones de personas, que no tienen recursos económicos suficientes para contratar un abogado y solicitar la protección de la Justicia Federal en contra de una ley que ha sido declarada inconstitucional para quien sí los tuvo.

"Ciertamente un sector importante de la doctrina jurídica mexicana ha considerado extremosa la posibilidad arriba anunciada y ha sostenido que desnaturalizada el juicio de amparo, al darle a esta vía la posibilidad de alcanzar la declaración general de inconstitucionalidad, mientras que otro sector, ha considerado que tarde o temprano el amparo contra leyes, retomará la propuesta con los alcances expresados originalmente por Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847 y podrá anular toda ley contraria a la Constitución.

"Desde la anterior perspectiva, el contenido de la iniciativa presidencial, respecto a la declaración general de inconstitucionalidad, es un trascendente y significativo avance, al establecer un novedoso procedimiento, mediante la acción para solicitar la intervención de la Suprema Corte de Justicia, para que intervenga, dentro de los primeros 30 días de vigencia de una ley y resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la misma. De darse el último supuesto, esta ley quedaría nulificada.

"Estas comisiones unidas consideran que debe aprobarse la reforma propuesta, para que México dé un paso gigantesco en la impartición de justicia y se ponga a la altura de los países más avanzados de las demo-

cracias occidentales, quienes, siguiendo el ejemplo del modelo austriaco, que introdujo la Constitución Federal de Austria de 1920, debido a las propuestas del insigne jurista Hans Kelsen, desde hace un tiempo contemplan dentro de sus instituciones constitucionales, la declaración general de inconstitucionalidad. Por otro lado, estas comisiones unidas consideran que la reforma propuesta, se encuentra perfectamente armonizada con los principios y tradiciones jurídica mexicanas, fundamentalmente con la máxima institución mexicana: El amparo.

"La iniciativa del Ejecutivo contempla que tanto las Cámaras de Senadores y de Diputados, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como los Congresos Locales, puedan presentar una solicitud de declaración de inconstitucionalidad de leyes con sólo el treinta y tres por ciento de sus miembros. Otro aspecto de trascendencia de esta reforma, es que da a las minorías la legitimidad procesal para enfrentar decisiones de la mayoría dentro de un marco legal.

"Garantizar la constitucionalidad de normas y decisiones que afecten a la sociedad es llevar la función de la Suprema Corte de Justicia a sus últimas consecuencias: Un tribunal constitucional autónomo que garantice por su eficacia y legitimidad las garantías individuales y sociales y el proyecto de nación común que nos unen a todos los mexicanos."

Por su parte, el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, presentado al Pleno de la Cámara el veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en lo conducente, dice:

"En este mismo dispositivo se introduce una figura novedosa en nuestro sistema jurídico: la acción de inconstitucionalidad, como una garantía de la supremacía constitucional, que procede respecto de contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, acción que podrá ejercitarse dentro de los 30 días siguientes a su publicación por el equivalente al 33% de los miembros de los órganos colegiados facultados para el ejercicio de la función legislativa en los ámbitos federal, estatal y del Distrito Federal, y para la Cámara de Senadores respecto de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Destaca el otorgamiento de esa facultad al procurador para ejercitarla en contra de normas generales en los ámbitos mencionados e incluso, en contra de tratados internacionales.

"En la iniciativa se proponía el 45% que el Senado de la República estimó necesario reducir a fin de hacer más viable su ejercicio. Dichas resolu-

ciones, con efectos generales, serán retroactivas sólo en materia penal y para que tengan dichos efectos se aplicaría el mismo número de votos necesarios, con lo que estas comisiones unidas concuerdan."

Así las cosas, no sería lógico que, si la intención del Constituyente Permanente, al instituir las acciones de inconstitucionalidad, fue la de que las sentencias tuvieran efectos generales, se aceptara su procedencia contra normas o disposiciones que no sean de carácter general, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tendría efectos generales, sino relativos.

Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general y, en consecuencia, son improcedentes en contra de actos, normas o disposiciones que no sean normas de carácter general.

Los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen lo siguiente:

"Artículo 59.- En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

"Artículo 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

Por su parte, el artículo 1o. de la ley en cita establece:

"Artículo 1o.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

Para establecer la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de un tratado, una ley o un decreto, no basta con atender a la designación que se le haya dado al momento de su creación, sino a su contenido material, pues sólo atendiendo a éste se podrá determinar si se trata o no de una norma de carácter general.

Al respecto, es oportuno transcribir la parte conducente de la ejecutoria dictada por este Tribunal Pleno, al fallar, por mayoría de nueve votos, el veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y ocho, la acción de inconstitucionalidad 3/98, promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del decreto mediante el cual se dispone y determina la división geográfica de los dieciocho distritos electorales uninominales del Estado de Zacatecas:

"El problema medular se reduce a determinar si la Legislatura del Estado debe tomar como base esencial, para efectos de aprobar la distritación electoral uninominal del Estado, el Acuerdo General del Consejo General del Instituto Electoral Estatal, o bien, si el órgano legislativo puede modificar el proyecto de distritación y autorizarlo conforme a las correcciones u observaciones que estime necesarios, con independencia de los términos en que originalmente lo haya propuesto el citado consejo general.

"En primer lugar y por razón de método, debe analizarse la naturaleza jurídica del decreto impugnado, a fin de establecer si reúne el carácter de disposición general, a efecto de poder delimitar el tipo de disposiciones que deben tenerse en cuenta para la resolución del problema y, en segundo lugar, en base a ello poder determinar consecuentemente cuáles son las facultades con que cuenta la Legislatura para la aprobación y expedición del referido decreto.

"Siguiendo este orden, se tiene que el decreto fue emitido por el Congreso Estatal de Zacatecas, para determinar la distritación de los dieciocho distritos electorales uninominales de esa entidad federativa.

"De conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley Orgánica y 97, 105, 106 y 108 del Reglamento Interior, ambos del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, este órgano tiene facultades para emitir leyes, decretos y acuerdos administrativos o económicos.

"Concretamente con relación a los decretos, que es la materia de impugnación en el presente caso, es pertinente apuntar que tienen diferencias que los distinguen de una ley.



"Al efecto, el Diccionario de la Real Academia Española, define al decreto como: 'Resolución, decisión o determinación del jefe del Estado, de su gobierno o de un tribunal o Juez sobre cualquier materia o negocio. Aplícase hoy más especialmente a las de carácter político o gubernativo.'.

"Por su parte la doctrina ha reconocido que decreto es toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.

"De lo anterior se colige que un decreto puede contener una disposición sobre una cuestión particular, pero que requiere de formalidad y publicidad para su observancia.

"En el caso concreto el decreto impugnado determina únicamente el ámbito territorial que comprende cada uno de los distritos electorales uninominales del Estado de Zacatecas, precisando al efecto las poblaciones que corresponden a cada distrito; con esto, el decreto de mérito regula una situación específica pero con efectos generales para toda la población, en virtud de que con la distritación establecida impone a los ciudadanos, en razón de su domicilio, la consecuente obligación de llevar a cabo todo lo inherente a sus derechos y obligaciones para sufragar en los próximos comicios que habrán de tener lugar en el Estado, y correlativamente la obligación de las respectivas autoridades dentro de su esfera de facultades, para actuar dentro de ese marco legal. Destaca que no distingue personas, casos concretos por situaciones individuales, comicios específicos, temporalidad en su vigencia, ni situación análoga que hagan suponer que pudiera constituir una disposición con características opuestas a los principios de generalidad, abstracción e impersonalidad de que gozan las normas en general.

"Esto conlleva a concluir que, si bien, el decreto de mérito no es una ley en sentido estricto, sí lo es en sentido amplio, pues es un ordenamiento formal y materialmente legislativo en tanto que fue emitido por la Legislatura Estatal; por medio de él se realiza la distritación de la entidad para efectos electorales; y contiene disposiciones permanentes en el tiempo, dirigidas a reglamentar una situación general, de interés para toda la población del Estado, a la que debe sujetarse también la autoridad."

Ahora bien, para determinar la procedencia de la acción intentada, se hace indispensable analizar de manera previa la naturaleza jurídica del

acto impugnado; para lo cual, es conveniente, dejar establecida, aunque sea a grandes rasgos, la diferencia entre acto administrativo y acto legislativo, y la diferencia entre decreto y ley.

Es claro que la distinción entre los actos administrativos y actos legislativos sólo interesa en cuanto a su aspecto material, pues desde el punto de vista formal, además de que no reviste mayor dificultad, no tiene trascendencia alguna para efectos del caso concreto.

Acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.

Para el tratadista Andrés Serra Rojas el concepto de ley se reduce a un acto jurídico creador de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales. Es el acto regla como lo denomina León Duguit (Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México 1992. P. 129).

El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de que goza la ley.

El mismo tratadista Andrés Serra Rojas define al acto administrativo como: "Una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutora, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general." (Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México 1992. P. 146).

Por otra parte, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, comúnmente aceptada por la doctrina, en cuanto a su aspecto material, es que mientras que la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales.

En el derecho positivo mexicano vigente, además de que no se define qué es la ley y qué el decreto, es frecuente encontrar que los términos se usan indistintamente.

Sin embargo, en la historia del derecho mexicano, concretamente en el artículo 36 de la Tercera Ley de la Constitución Centralista de 1836, encontramos una definición tanto de ley como de decreto, respecto de la cual sigue siendo válido lo aseverado por don Emilio Rabasa, en el sentido de que es la mejor definición que al respecto pueda encontrarse en nuestras leyes positivas. Dice el citado precepto:

"Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas."

En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracto e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual.

Para efectos del caso que nos ocupa, es pertinente poner especial énfasis en la generalidad, como característica esencial de la ley, y en la particularidad, como característica esencial del decreto.

El maestro Gabino Fraga explica el concepto de generalidad de la siguiente manera:

"La generalidad de la ley debe estimarse como la esencia misma de la función legislativa, al grado de que, como una garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes, que es precisamente el fundamento racional e histórico del principio de la generalidad, la Constitución, en su art. 13, ha consignado como un derecho del hombre el de que 'nadie puede ser juzgado por leyes privativas', es decir, por leyes que no sean generales."

Por generalidad debe entenderse que el acto jurídico no desaparezca después de su aplicación, de ahí que, además, deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona.

Por particularidad, en cambio, se entiende que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, por lo que, una vez aplicado, se extingue.

Esta Suprema Corte de Justicia ha admitido sin reserva tales principios, al establecer entre otras, la siguiente jurisprudencia:

"LEYES PRIVATIVAS.— Es carácter constante de las leyes, que sean de aplicación general y abstracta; es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación, y se apliquen sin consideración de especie o de persona, a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto que no sean abrogadas. Una ley que carece de esos caracteres, va en contra del principio de igualdad, garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia. Las leyes pueden ser privativas, tanto en el orden civil como en cualquier otro orden, pues el carácter de generalidad, se refiere a las leyes de todas las especies, y contra la aplicación de las leyes privativas, protege el ya expresado artículo 13 constitucional." (Quinta Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: XXVIII, página: 1959).

En primer lugar, es importante anotar la diferencia que existe entre la "ley del presupuesto" y el "presupuesto de egresos".

Por "ley del presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares.

Por "presupuesto de egresos" se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo de tiempo determinado.

El "decreto del 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 éstos ya están previstos en la ley que se aplica.

En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "ley del presupuesto" y "presupuesto de egresos" está expresamente contemplada tanto en la Constitución General de la República, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, de la Constitución General de la República señala como facultades de la Asamblea Legis-

lativa, en el inciso e), "expedir las disposiciones legales para organizar ... el Presupuesto ... del Distrito Federal" y, en el inciso b), "examinar discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos ... del Distrito Federal ...".

El artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por su parte, señala como facultades de la Asamblea Legislativa, en la fracción IX, "expedir las disposiciones legales para organizar ... el Presupuesto ... del Distrito Federal" y, en la fracción II, "examinar, discutir y aprobar anualmente ... el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal ...".

Esto es, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada tanto para expedir la "ley del presupuesto", como para examinar, discutir y aprobar el "presupuesto de egresos".

Ahora bien, la "ley del presupuesto", es decir, el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Distrito Federal, está contenida en el Código Financiero del Distrito Federal, como se advierte de su artículo 1o., que dice:

"Artículo 1o.- Las disposiciones de este código, son de orden público e interés general, tienen por objeto regular la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Distrito Federal, la elaboración de los programas base del presupuesto de egresos, la contabilidad que de los ingresos, fondos, valores y egresos se realice para la formulación de la correspondiente cuenta pública, las infracciones y delitos contra la hacienda local, las sanciones correspondientes, así como el procedimiento para interponer los medios de impugnación que el mismo establece."

El acto concreto de aplicación de la "ley del presupuesto", o, mejor dicho, de las disposiciones relativas del Código Financiero del Distrito Federal, por cuanto se refiere a los egresos, es precisamente el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Establecida la anterior distinción, se pasa al análisis de la naturaleza del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

A diferencia de lo que sucede con la ley de ingresos, ni la Constitución, ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ni la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, otorgan el carácter de ley al presupuesto de egresos.

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 122.- ...

"C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

"Base primera. Respecto a la Asamblea Legislativa: ...

"V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: ...

"b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto ...

"La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al jefe de Gobierno del Distrito Federal ...

"Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución ...

"e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública; la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal ..."

b) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

"Artículo 40.- Toda resolución de la asamblea tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al jefe de Gobierno del Distrito Federal por el presidente y por un secretario de la asamblea, en la siguiente forma: 'La Asamblea Legislativa del Distrito Federal decreta: (texto de la ley o decreto).'

"Artículo 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para: ...

"II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

"Al aprobar el presupuesto de egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

"Dentro de la ley de ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

"Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo.

"Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

"Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas;

"III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

"IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia asamblea ...

"IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal ..."

"Artículo 46.- El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde: ...

"III. Al jefe de Gobierno del Distrito Federal.

"La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al jefe de Gobierno del Distrito Federal; y ..."

"Artículo 67.- Las facultades y obligaciones del jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes: ...

"XII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

"El secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal comparecerá ante la Asamblea Legislativa para explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año siguiente ..."

c) Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

"Artículo 10.- Son atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal: ...

"III. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos; ..."

"Artículo 11.- La asamblea está facultada para expedir normas de observancia general y obligatoria en el Distrito Federal con el carácter de leyes o decretos en las materias expresamente determinadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Asimismo podrá realizar foros de consulta pública, promoción, gestión, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad y sobre la aplicación de los recursos presupuestales disponibles."



"Artículo 12.- La asamblea determinará la ampliación del plazo de presentación de la iniciativa de ley de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia asamblea."

En cambio, la "Ley del Presupuesto" del Distrito Federal, esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente al presupuesto de egresos el carácter de decreto, como se advierte de los siguientes preceptos:

"Artículo 376.- El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal será el que contenga el decreto que apruebe la asamblea a iniciativa del jefe de Gobierno del Distrito Federal, para expensar, durante el periodo de un año contado a partir del primero de enero, las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, así como los gastos de la asamblea, del tribunal, de la comisión y de los Consejos de Ciudadanos, que el propio presupuesto señale."

"Artículo 377.- La secretaría será la encargada de consolidar el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para lo cual hará congruente las necesidades de egresos con las previsiones de ingresos."

"Artículo 377 A.- Las remuneraciones que correspondan a los servidores públicos de jefe de Gobierno del Distrito Federal hasta el nivel de director general u homólogos, por concepto de sueldos, compensaciones, prestaciones, se establecerán en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que también incorporará las provisiones relativas a las medidas salariales y actualización de remuneraciones que podrán aplicarse durante el ejercicio fiscal correspondiente en los términos que para el efecto se dicten."

"Artículo 378.- El proyecto de presupuesto de egresos que presente el jefe de Gobierno del Distrito Federal a la asamblea se integrará con los siguientes elementos:

"I. Exposición de motivos, en la que se señalen los efectos económico y sociales que se pretendan lograr;

"II. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y prioridades, así como las unidades responsables de su ejecución;

"III. Explicación y comentarios de los programas considerados como prioritarios, los especiales y con mayor énfasis en aquellos cuya ejecución abarque dos o más ejercicios fiscales;

"IV. Estimación de los ingresos y de los gastos del ejercicio fiscal para el que se propone;

"V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;

"VI. Los montos de endeudamiento autorizados por el Congreso de la Unión, y

"VII. En general, toda la información programática-presupuestal que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa."

"Artículo 379.- Las dependencias, órganos desconcentrados, entidades, asamblea, tribunal, comisión y Consejos de Ciudadanos, deberán prever en sus respectivos anteproyectos de presupuesto los importes correspondientes al pago de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y cualquier otra ya sea de carácter federal o local que por disposición de la ley estén obligados a enterar."

De los preceptos constitucionales y legales antes transcritos, se desprende lo siguiente:

a) El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal es el decreto aprobado por la Asamblea Legislativa, a iniciativa del jefe de Gobierno, en el que se contemplan y autorizan las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, así como los gastos de la Asamblea Legislativa, del Tribunal Superior de Justicia, de la Comisión de Derechos Humanos y de los Consejos Ciudadanos, durante el periodo de un año.

b) Ni la Constitución General de la República, ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ni las demás leyes aplicables, atribuyen al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal el carácter de ley.

c) El Código Financiero del Distrito Federal, en cambio, sí le atribuye el carácter de decreto.

Ahora bien, no obstante que tanto por su denominación, como por el carácter que le atribuyen las leyes que lo rigen, el Presupuesto de Egre-

del Distrito Federal es un decreto y no una norma general, es necesario atender, además, a su contenido para poder precisar debidamente su naturaleza. El texto completo del referido decreto es el siguiente:

"Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998.

"Título primero

"De las asignaciones del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal

"Capítulo I

"Disposiciones generales

"Artículo 1o.- El ejercicio presupuestal y el control de las erogaciones del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año de 1998, se sujetarán a las disposiciones de este decreto, del Código Financiero del Distrito Federal y a las demás aplicables en la materia.

"Artículo 2o.- Conforme al capítulo VI, título tercero, libro tercero del Código Financiero del Distrito Federal, la Secretaría de Finanzas estará facultada para interpretar las disposiciones del presente decreto para efectos administrativos y establecer las medidas conducentes para su correcta aplicación, así como para establecer y en su caso recomendar medidas conducentes a homogeneizar, racionalizar y ejercer un mejor control del gasto público en las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y demás ejecutoras de gasto.

"Capítulo II

"De las erogaciones

"Artículo 3o.- Las erogaciones previstas en el presupuesto de egresos para las dependencias que integran la administración pública del Distrito Federal, así como las previsiones para el año de 1998, importará la cantidad de 25,784,090.2 miles de pesos y se distribuyen de la siguiente manera:

"AC01	Jefatura del Distrito Federal	91,973.6
"BC01	Secretaría de Gobierno	1,100,314.2
"HC01	Secretaría de Finanzas	1,010,058.7
"CC01	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	586,954.2
"FC01	Secretaría de Obras y Servicios	8,890,399.1

"GC01	Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social	2,281,408.9
"JC01	Secretaría de Seguridad Pública	6,676,715.5
"IC01	Secretaría de Transportes y Vialidad	274,009.1
"DC01	Secretaría de Desarrollo Económico	397,415.9
"EC01	Secretaría del Medio Ambiente	642,171.7
"KC01	Oficialía Mayor	430,910.3
"LC01	Contraloría General	72,702.8
"MC01	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	1,849,540.8
"QC01	Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal	76,099.1

"Las previsiones para 1998 se distribuyen de la siguiente manera:

"PC01	Cooperaciones y seguridad social	664,885.0
"PC02	Servicio de las dependencias	738,531.3
"Suma		25,784,090.2

"La previsión PC01 'Cooperaciones y seguridad social' se orientará a cubrir los subsidios a la vivienda; a pensionados, jubilados, viudas y discapacitados y; a la inversión que fomente la creación de empleos.

"La previsión PC02 'Servicio de las dependencias' se orientará a cubrir el pago de las expropiaciones, el sistema de ahorro para el retiro, acciones de bienestar social relativas a niños de la calle, mujeres y grupos de población en desventaja y de urbanización, así como a los incrementos en los costos de los servicios de agua en bloque, energía eléctrica, medicinas y alimentos.

"Artículo 4o.- Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para las delegaciones suman 6,629,724.8 miles de pesos y se distribuyen de la siguiente manera:

"BD01	Delegación Álvaro Obregón	371,762.6
"BD02	Delegación Azcapotzalco	306,857.0
"BD03	Delegación Benito Juárez	315,206.5
"BD04	Delegación Coyoacán	362,043.8
"BD05	Delegación Cuajimalpa de Morelos	159,789.0
"BD06	Delegación Cuauhtémoc	606,098.8
"BD07	Delegación Gustavo A. Madero	626,767.9
"BD08	Delegación Iztacalco	257,408.6

"BD09	Delegación Iztapalapa	622,193.9
"BD10	Delegación Magdalena Contreras	174,904.1
"BD11	Delegación Miguel Hidalgo	413,642.1
"BD12	Delegación Milpa Alta	159,336.9
"BD13	Delegación Tláhuac	202,983.5
"BD14	Delegación Tlalpan	291,422.1
"BD15	Delegación Venustiano Carranza	428,321.2
"BD16	Delegación Xochimilco	230,986.8
"PCO3	Servicio de las delegaciones	1,100,000.0
"Suma		6,629,724.8

"El rubro denominado PCO3 'Servicio de las delegaciones' se destinará a las 16 delegaciones en función del número de habitantes, tasa de crecimiento de la población y el grado de marginalidad; y se empleará en erogaciones relacionadas con obras de urbanización, medio ambiente y bienestar social.

"Artículo 5o.- Las erogaciones previstas para las entidades, cuyos programas están incluidos en este presupuesto ascienden a 10,160,593.3 miles de pesos y se distribuirán de la siguiente manera:

"CEFC	Fideicomiso programa casa propia	57,463.9
"CEFV	Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano	292,322.7
"CEFD	Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular	19,276.0
"KEPP	Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal	418,102.3
"KELR	Caja de previsión de los Trabajadores a Lista de Raya del Distrito Federal	388,648.4
"KECM	Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V.	109,087.0
"KESM	Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.	309,528.2
"GESP	Servicios de Salud Pública del D.F.	675,524.1
"GESF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del D.F.	532,911.0
"DEFE	Fondo de Desarrollo Económico del D.F.	32,909.5
"IEAU	Autotransportes Urbanos de Pasajeros, R-100 (en quiebra)	383,789.6
"IEME	Sistema de Transporte Colectivo, Metro	5,912,738.3
"IETE	Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal	1,028,292.3
"Suma		10,160,593.3

"Artículo 6o.- El Presupuesto de Egresos para la Asamblea Legislativa para el año de 1998, importa la cantidad de 310,000.0 miles de pesos.

"El Presupuesto de Egresos de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa para el año de 1998, importa la cantidad de 71,914.0 miles de pesos.

"Artículo 7o.- El Presupuesto de Egresos del Tribunal Superior de Justicia para el año de 1998, importa la cantidad de 930,659.3 miles de pesos.

"El Presupuesto de Egresos para el Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia para el año de 1998, importa la cantidad de 30,664.0 miles de pesos.

"Artículo 8o.- El Presupuesto de Egresos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para el año de 1998, importa la cantidad de 32,535.7 miles de pesos.

"Artículo 9o.- El Presupuesto de Egresos de la Comisión de Derechos Humanos para el año de 1998 asciende a 61,859.3 miles de pesos.

"Artículo 10.- Las prerrogativas que por ley le corresponden al Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal importan la cantidad de 200,000.0 miles de pesos.

"Artículo 11.- Las erogaciones previstas en el presupuesto de egresos para el pago del servicio de la deuda del Sector Central en 1998, importan la cantidad de 1,500,000.0 miles de pesos.

"Los intereses y comisiones correspondientes a las entidades paraestatales comprendidas en el artículo 5o. anterior ascienden a la cantidad de 407,947.8 miles de pesos.

"Las erogaciones para el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores del Distrito Federal importan la cantidad de 500,000.0 miles de pesos.

"Artículo 12.- El Ejecutivo Federal estará facultado para realizar amortizaciones de deuda pública correspondiente al Distrito Federal, hasta por un monto equivalente al financiamiento derivado de la colocación de deuda, en términos nominales. El Ejecutivo Federal comunicará de estos movimientos compensados a la Cámara de Diputados.

"Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable también a las entidades que forman parte de la administración pública del Distrito Federal.

"Artículo 13.- La administración, control, asignación y en su caso, ejercicio de cooperaciones y seguridad social, servicio de las dependencias y servicio de la deuda pública del Sector Central a que se refiere el presente decreto, se encomiendan a la Secretaría de Finanzas.

"Artículo 14.- De acuerdo con la apertura programática, las asignaciones (en miles de pesos) para cada uno de los programas que se indican son las siguientes:

"AA	Administración	5,629,035.6
"A2	Desarrollo de Infraestructura Urbana	100,000.0
"BA	Definición y Conducción de la Política Globalizadora	50,276.2
"BB	Planeación de la Política Financiera	956,915.9
"BG	Política y Planeación del Desarrollo de las Comunicaciones y los Transportes	14,522.2
"BI	Política de Desarrollo y Planeación de la Ciudad de México y Zona Metropolitana	26,843.2
"BM	Política y Planeación del Desarrollo de la Educación, Cultura, Recreación y Deporte	63,349.9
"BN	Política y Planeación del Desarrollo Urbano y Vivienda	54,520.8
"BP	Otras Acciones del Programa Normal	11,575.2
"CA	Política y Gobierno	263,162.2
"CI	Impartición de Justicia y Vigilancia de la Legislación Laboral, Fiscal y Agraria	150,143.9
"CK	Promoción de la justicia	2,690,305.5
"CO	Seguridad pública	6,320,956.6
"CT	Modernización de la Gestión Pública al Ciudadano	6,514.0
"CU	Control y Evaluación de la Gestión Gubernamental	74,577.0
"CZ	Ejecución, Reglamentación y Control de la Política de Crédito Público	2,407,947.8
"3D	Operación del Sistema Nacional Hidráulico	1,972,758.5

"3F	Fomento, Promoción y Aprovechamiento para la Producción Primaria y Agroindustrial	137,448.6
"3J	Regulación, Conducción y Fomento Industrial	7,256.8
"3K	Regulación y Organización de las Comunicaciones y los Transportes	255,118.9
"3L	Fomento y Regulación del Comercio Interior y Exterior	8,318.6
"3M	Regulación y Promoción de la Actividad Turística	60,401.5
"3N	Fomento y Regulación de la Investigación Científica	1,587.9
"3T	Fomento y Regulación del Empleo, Salud y Seguridad	4,673.2
"3V	Fomento y Regulación del Programa Nacional de Capacitación para los Trabajadores	194,957.4
"3X	Regulación y Fomento Sanitario	33,232.6
"3Y	Regulación de los Asentamientos Humanos	380,541.4
"3Z	Regulación y Preservación Ecológica	2,563,939.7
"DG	Educación para Adultos	2,566.7
"DH	Apoyo a la Educación	70,111.4
"DJ	Atención Preventiva	136,232.0
"DK	Atención Curativa	1,800,336.9
"DM	Recreación, Deporte y Esparcimiento	841,779.2
"DN	Asistencia Social, Servicios Comunitarios y Prestaciones Sociales	2,367,390.0
"DO	Prestaciones Económicas	559,520.2
"EC	Construcción y Adecuación para Agua Potable	1,273,704.2
"ED	Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras	1,822,396.5
"EI	Transporte Colectivo Metro y Tren Ligero	6,863,073.1
"5A	Construcción de Establecimientos de Acopio y Comercialización	47,386.2
"5D	Urbanización	1,617,321.3
"5E	Vivienda	717,504.3
"5F	Ampliación y Mejoramiento de la Planta Física para la Educación y Capacitación	310,098.0



"5H	Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de la Planta Física para la Cultura y el Deporte	96,546.2
"5I	Edificios para Servicios de Salud y Seguridad Social	138,973.5
"5J	Infraestructura Social	182,942.2
"5K	Edificios Administrativos	522,287.5
"5M	Infraestructura Ecológica	30,807.3
"FA	Producción Primaria	46,648.2
"FG	Producción de Papel, Impresos y Publicaciones	86,563.5
"FH	Industrialización del Petróleo y sus Derivados	122,593.0
"FQ	Servicio de Transporte Urbano e Interurbano	1,801,276.8
"6O	Captación de Recursos Financieros	15,469.4
"6P	Canalización de Recursos Financieros	32,909.5
"6R	Canalización de Recursos Financieros a los Trabajadores	201,747.2
"6S	Servicios de Arrendamiento y Comercialización de Bienes Muebles e Inmuebles	62,975.2
"Total		46,212,040.6

### "Título segundo

"De la ejecución y control presupuestario del gasto público

#### "Capítulo I

"De las responsabilidades

"Artículo 15.- Los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, así como los demás órganos que ejerzan recursos aprobados en este presupuesto, en el ejercicio de sus presupuestos aprobados, serán directamente responsables de que se ejecuten con oportunidad y eficiencia las acciones previstas en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en el presente decreto y demás disposiciones de carácter general que al efecto dicte la Secretaría de Finanzas. Asimismo, no deberán contraer compromisos que rebasen el monto de sus presupuestos autorizados ni acordar erogaciones que impidan el cumplimiento de sus metas aprobadas para el año 1998, salvo lo previsto en el artículo 23 de este decreto.

"Artículo 16.- Queda prohibido a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, así como a los demás órganos que ejerzan recursos previstos en este presupuesto, contraer obligaciones que impliquen comprometer recursos de los subsecuentes ejercicios fiscales, celebrar contratos, otorgar concesiones, permisos, licencias y autorizaciones, o realizar cualquier otro acto de naturaleza análoga, que impliquen la posibilidad de algún gasto contingente o adquirir obligaciones futuras, si para ello, no cuentan con la previa autorización de la Secretaría de Finanzas, en los términos del Código Financiero del Distrito Federal.

"La Contraloría General del Distrito Federal en el ámbito de su competencia, verificará periódicamente los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de la administración pública del Distrito Federal, en relación con las estrategias, prioridades, objetivos de la planeación nacional y programas señalados, a fin de que se adopten las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas.

## "Capítulo II

### "Del ejercicio del presupuesto y de la aplicación de las erogaciones adicionales

"Artículo 17.- En el ejercicio de sus presupuestos, las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, se sujetarán estrictamente a sus calendarios de gasto, los cuales elaborarán según lo dispuesto en el Código Financiero del Distrito Federal. La Secretaría de Finanzas comunicará la autorización de dichos calendarios, a más tardar, a los 20 días hábiles posteriores a la entrada en vigor de este decreto.

"Artículo 18.- Las adecuaciones a los calendarios de gasto que tengan por objeto anticipar la disponibilidad de recursos, sólo podrán ser autorizadas por la Secretaría de Finanzas; en consecuencia, las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, deberán observar un cuidadoso registro y control de su ejercicio presupuestario, sujetando sus compromisos de pago a los calendarios aprobados.

"Artículo 19.- La Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y los demás que las leyes establezcan,

ejercerán su presupuesto autorizado con la autonomía que sus ordenamientos legales les confieren, para lo cual se establecerán previamente calendarios de ministraciones, mismos que estarán en función de la capacidad financiera del Distrito Federal.

"Artículo 20.- Las ministraciones de fondos serán autorizadas por la Secretaría de Finanzas, de acuerdo con los programas y metas correspondientes. Esta secretaría podrá reservarse dicha autorización a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, cuando:

"I. No envíen la información que les sea requerida en relación con el ejercicio de sus programas y presupuestos;

"II. Del análisis del ejercicio de sus presupuestos y del desarrollo de sus programas resulte que no cumplen con las metas de los programas aprobados o se detecten desviaciones en su ejecución o en la aplicación de los recursos asignados;

"III. En el manejo de sus disponibilidades financieras no cumplan con los lineamientos que emita la Secretaría de Finanzas;

"IV. En el caso de transferencias y aportaciones autorizadas, no remitan los informes programático-presupuestales en los términos y plazos establecidos, lo que motivará la inmediata suspensión de las subsecuentes ministraciones de fondos que, por los mismos conceptos se hubiesen autorizado, así como el reintegro de lo que se haya suministrado, y

"V. En general, cuando no ejerzan sus presupuestos de conformidad con las disposiciones aplicables.

"Artículo 21.- Para que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, puedan ejercer créditos internos o externos destinados a financiar proyectos o programas específicos, será necesario contar con la autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual será tramitada por conducto de la Secretaría de Finanzas.

"Los recursos que se prevean ejercer por este concepto, serán intransferibles y sólo podrán aplicarse a los proyectos para los cuales fueron contratados los créditos.

"En los créditos que se autoricen para las entidades paraestatales, se deberá establecer la responsabilidad para que éstas cubran el servicio de la deuda que los mismos generen.

"Cuando la contratación de estos créditos, tratándose de fideicomisos públicos, pueda redundar en incrementos de los patrimonios fideicomitidos, se requerirá de la autorización previa del jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría de Finanzas.

"Asimismo, y sin perjuicio de la observancia de las disposiciones que resulten aplicables, las dependencias, órganos desconcentrados y entidades deberán utilizar los recursos externos que se contraten para la adquisición de los bienes y servicios que requieran.

"Artículo 22.- El jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría de Finanzas, efectuará las reducciones a los montos de los presupuestos aprobados a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, cuando se presente una disminución de los ingresos previstos en el artículo 1o. de la Ley de Ingresos del Distrito Federal.

"Los ajustes y reducciones que efectúe el jefe de Gobierno del Distrito Federal en observancia de lo anterior, deberán realizarse en forma selectiva y sin afectar las metas sustantivas del gasto social y de los principales proyectos de inversión, optando preferentemente por aquellos de menor impacto social. De lo anterior, se dará cuenta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en los informes trimestrales.

"Artículo 23.- El jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría de Finanzas, podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en el artículo 1o. de la ley de ingresos, a los programas que se consideren prioritarios por parte de la asamblea y a los programas y organismos señalados en el presente artículo, y autorizará los trasposos de partidas cuando sea procedente. Asimismo, en caso de que los ingresos sean menores a los programados, podrá ordenar las reducciones respectivas, siempre y cuando no afecte a los programas prioritarios en proceso de cumplimiento.

"De los movimientos que se efectúen en los términos de este artículo, el jefe de Gobierno del Distrito Federal informará a la asamblea en el curso de los informes trimestrales que establece este código y al rendir la cuenta de la hacienda pública y a la H. Cámara de Diputados cuando afecte la deuda pública.

"Los ingresos adicionales provenientes de la enajenación de bienes del patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, se destinarán preferentemente al Programa DN 'Asistencia social, servicios comunitarios y prestaciones sociales', mediante ampliaciones líquidas presupuestales, a fin de otorgar subsidios para la adquisición de suelo destinado a vivienda de interés social; dichos subsidios se ejercerán por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

"Los ingresos que se obtengan del cobro de aprovechamientos por los permisos o concesiones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, se destinarán mediante ampliaciones líquidas presupuestales en un 76% a las delegaciones y en un 24% a la Secretaría de Seguridad Pública.

"Los recursos a que se refiere el párrafo anterior se destinarán exclusivamente para apoyar los programas de reordenación de los comerciantes en vía pública y programas para otorgar una mayor seguridad en los sitios donde se asienten las personas que cuenten con permisos o concesiones para ocupar bienes del dominio público del Distrito Federal.

"Artículo 23 A.- Las previsiones de gasto aprobadas en el presupuesto de egresos se asignarán durante el ejercicio fiscal previo acuerdo del jefe de Gobierno del Distrito Federal como ampliaciones a las dependencias, órganos desconcentrados o entidades que los requieran para cubrir erogaciones que por su carácter y circunstancias no pudieron ser previstas.

"Artículo 24.- Sólo se autorizarán ampliaciones líquidas a este presupuesto, en el caso previsto en el artículo 23 de este decreto y en el Código Financiero del Distrito Federal.

"Cuando las dependencias, órganos desconcentrados y entidades requieran de ampliaciones líquidas presupuestarias, su solicitud deberá ser presentada en la forma y términos que establezca la Secretaría de Finanzas.

"Artículo 25.- Las cantidades que se recauden por cualesquiera de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal no podrán destinarse a fines específicos y deberán ser enteradas a la Tesorería del Distrito Federal, salvo los casos que expresamente determine el Código Financiero y las leyes y hasta por los montos que establezca la Secretaría de Finanzas, en función de las necesidades de los servicios a los cuales estén destinados

y conforme a sus presupuestos autorizados. El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo, será causa de responsabilidad en los términos de la legislación que resulte aplicable.

"La Secretaría de Finanzas podrá autorizar a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que rebasen sus metas anuales de ingresos, que los recursos adicionales que obtengan puedan aplicarlos a sus programas en la proporción que autorice la propia Secretaría de Finanzas, mediante ampliaciones líquidas a su presupuesto original.

"Artículo 26.- El jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá modificar el contenido orgánico y financiero de los programas de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades incluidas en este presupuesto de egresos, cuando por razones de interés social, económico o de seguridad pública lo considere necesario, de lo cual se dará cuenta en su oportunidad a la Asamblea Legislativa.

### "Título tercero

#### "De la disciplina presupuestaria

#### "Capítulo I

#### "Disposiciones de racionalidad y austeridad

"Artículo 27.- Las erogaciones por los conceptos que a continuación se indican, deberán reducirse al mínimo indispensable, sujetando su uso a los criterios de racionalidad y selectividad, y efectuándolos solamente cuando se cuente con suficiencia presupuestal y la autorización expresa del titular de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades:

"I. Servicios bancarios, correos, telégrafos, teléfonos, energía eléctrica y agua potable.

"Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades establecerán programas para fomentar el ahorro por concepto de energía eléctrica y combustibles, teléfonos, agua potable, inventarios, ocupación de espacios físicos, así como otros renglones de gasto corriente, mismos que deberán someter a la consideración de los titulares y órganos de gobierno respectivamente, a más tardar el 31 de marzo de 1998. Estos programas deberán ser remitidos a la Oficialía Mayor y a la Secretaría de Finanzas para su revisión y aprobación.

"II. Publicidad, propaganda, publicaciones oficiales y, en general, los relacionados con actividades de comunicación social. En estos casos las

dependencias, órganos desconcentrados y entidades deberán utilizar preferentemente los medios de difusión del sector público y el tiempo que por ley otorgan al Gobierno Federal las empresas de comunicación que operan mediante concesión federal.

"Los contratos y convenios que formalicen erogaciones con cargo al presupuesto de egresos, por los conceptos a los que se refiere esta fracción deberán ser autorizados por la Oficialía Mayor y la Dirección General de Comunicación Social; y las que efectúen las entidades, se autorizan además por el órgano de gobierno, con base en los lineamientos que se establezcan, y

"III. Gastos de orden social, congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, espectáculos culturales, asesorías, estudios e investigaciones.

"Los gastos que se deriven por los conceptos a que se hace referencia en esta fracción, deberán ser autorizados por el titular de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad que corresponda.

"Artículo 28.- Salvo autorización expresa de la Oficialía Mayor y de la Secretaría de Finanzas, en la forma y términos que éstas determinen, en 1998 las dependencias y órganos desconcentrados no podrán efectuar adquisiciones de:

"I. Mobiliario, equipo de administración, vehículos terrestres.

"II. Vehículos aéreos, con excepción de aquellos necesarios para salvaguardar la seguridad pública, la procuración de justicia y los servicios de salud, y

"III. Bienes inmuebles para oficinas públicas o la celebración de nuevos arrendamientos, por lo que se deberán aprovechar los espacios físicos disponibles; salvo en los casos que por sus características se imposibilite la operación de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades.

"Tratándose de entidades, se requerirá de la autorización específica y previa de su órgano de gobierno, la cual deberá sujetarse a la normatividad vigente.

"Artículo 29.- De acuerdo con las necesidades planteadas por la población del Distrito Federal, se establecen para la atención de las mismas los siguientes programas prioritarios:

"CK	Promoción de la Justicia
"CO	Seguridad Pública
"CI	Impartición de Justicia y Vigilancia de la Legislación Laboral, Fiscal y Agraria
"3Z	Regulación y Preservación Ecológica
"DJ	Atención Preventiva
"DK	Atención Curativa
"5E	Vivienda
"5F	Ampliación y Mejoramiento de la Planta Física para la Educación y Capacitación
"3T	Fomento y Regulación del Empleo, Salud y Seguridad

"La Secretaría de Finanzas, previo acuerdo con el jefe de Gobierno del Distrito Federal, podrá determinar la eliminación de conceptos de gasto y la liberación de recursos asignados a los programas no prioritarios, con objeto de fomentar el ahorro presupuestal o de canalizar recursos a los programas prioritarios.

## "Capítulo II

### "De los servicios personales

"Artículo 30.- Las remuneraciones que correspondan a los servidores públicos por concepto de sueldos, compensaciones y prestaciones, no podrán ser distintos a los establecidos en el presupuesto de egresos para 1998, los cuales se modificarán o ajustarán en la misma proporción de los incrementos que se autoricen a los trabajadores de la administración pública del Distrito Federal.

"Tabulador de remuneraciones del Gobierno del Distrito Federal para 1998

PUESTO	PERCEPCIÓN MENSUAL*	
"Jefe de gobierno	\$ 98,000	
"Secretario o puestos homólogos	Mínimo \$68,607	Máximo \$89,689
"Subsecretario, delegado o puestos homólogos	\$44,250	\$66,375
"Director general o puestos homólogos	\$36,279	\$54,419
**No incluye el aumento salarial que se prevé para 1998		



"Artículo 31.- Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, sólo podrán crear nuevas plazas previa autorización de la Secretaría de Finanzas y de la Oficialía Mayor.

"Los órganos de gobierno de las entidades podrán autorizar la creación de plazas cuando ello contribuya a elevar el superávit de operación, se establezcan metas específicas a este respecto, se cuente con los recursos propios que se requieran y tales circunstancias hayan quedado previa y debidamente acreditadas, debiendo informar de lo anterior a la Secretaría de Finanzas, a la Oficialía Mayor y a la Contraloría General del Distrito Federal.

"La designación o contratación de personal para ocupar las plazas a que se refieren los párrafos anteriores surtirá efecto a partir de la fecha en que se reciba la autorización correspondiente, sin que pueda dárseles efectos retroactivos.

"Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades no podrán modificar sus estructuras orgánicas y ocupacionales aprobadas en el ejercicio de 1997, debiendo ser éstas acordes con las normas vigentes, por lo que sólo podrán hacer cualquier adecuación con la autorización del jefe de Gobierno del Distrito Federal, previo dictamen de la Oficialía Mayor y en función a las disponibilidades presupuestales de cada dependencia; tratándose de las entidades se requerirá la autorización de su órgano de gobierno, conforme a los lineamientos que se dicten para tal efecto, de acuerdo con la ley en la materia.

"Artículo 32.- Las conversiones de plazas, renivelaciones de puestos y creación de categorías podrán llevarse a cabo siempre y cuando se realicen mediante movimientos compensados, que no incrementen el presupuesto regularizable para servicios personales del ejercicio fiscal inmediato siguiente. Para tal efecto deberán contar con la autorización correspondiente de la Oficialía Mayor.

"Artículo 33.- Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, para el ejercicio de sus asignaciones por concepto de servicios personales deberán:

"I. En las acciones de descentralización, dar prioridad a los traspasos de plazas y de recursos asignados a sus presupuestos, entre sus unidades responsables y programas, sin que ello implique la creación de nuevas plazas.

"II. En las asignaciones de las remuneraciones a los trabajadores, apegarse estrictamente a los niveles establecidos en los tabuladores de sueldos, cuotas, tarifas y demás asignaciones autorizadas, conforme a las normas y lineamientos vigentes, y en el caso de las entidades por los acuerdos que expida el órgano de gobierno respectivo, conforme a los lineamientos que se emitan de acuerdo con la ley en la materia, mismos que deberán publicarse en la Gaceta Oficial para su difusión y transparencia.

"III. Abstenerse de cubrir remuneraciones por concepto de honorarios y salarios al personal eventual, que rebasen los montos autorizados por la Oficialía Mayor, o bien, que en cualquier forma supongan el incremento del número de los contratos relativos celebrados en el ejercicio 1997.

"Estos contratos sólo podrán celebrarse para la prestación de servicios profesionales, por lo que no podrá incorporarse por esta vía, personal para el desempeño de labores iguales o similares al que realiza el personal que forma parte de la planta de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad que se trate.

"La celebración de contratos por honorarios sólo procederá en casos debidamente justificados y siempre que la dependencia, órgano desconcentrado o entidad cuente con la suficiencia presupuestal y no pueda satisfacer las necesidades de estos servicios con el personal y los recursos técnicos con que cuenta. Invariablemente, estos contratos deberán ser autorizados por la Oficialía Mayor, o por el órgano de gobierno de la entidad de que se trate.

"Por lo que se refiere a los contratos por honorarios que se tengan celebrados hasta el 31 de diciembre de 1997, las dependencias deberán obtener, en el transcurso de los 30 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, la autorización de la Oficialía Mayor para obtener la regularización de los mismos, la que sólo se otorgará cuando dicha contratación se considere indispensable.

"Lo anterior, en el entendido que esta regularización se hará únicamente dentro de los montos autorizados en las partidas correspondientes, sin que para estos efectos puedan hacerse transferencias de otros capítulos de gasto;

"IV. Abstenerse de contratar trabajadores eventuales, salvo que dichas contrataciones se encuentren previstas en el presupuesto correspon-

diente a servicios personales de la propia dependencia u órgano desconcentrado, y se cuente con la autorización previa y expresa de la Oficialía Mayor;

"V. No se podrán prever erogaciones en materia de remuneraciones a miembros de órganos de gobierno, o de vigilancia de las entidades;

"VI. Sujetarse a los lineamientos que se expidan para la autorización de los gastos de representación y de las erogaciones necesarias para el desempeño de comisiones oficiales, y

"VII. Abstenerse de realizar traspasos de recursos que en cualquier forma afecten las asignaciones para el capítulo de servicios personales, excepto los casos que autorice el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

"El presupuesto destinado para programas de capacitación en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, se ajustará en cuanto a su ejercicio, a los lineamientos que emitan la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas, y no podrá ser transferido a otras partidas.

"Artículo 34.- Los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, serán responsables de reducir selectiva y eficientemente los gastos de administración, sin detrimento de la realización oportuna y eficiente de los programas a su cargo y de la adecuada prestación de los bienes y servicios de su competencia; así como de cubrir con la debida oportunidad sus compromisos reales de pago, con estricto apego a las demás disposiciones de este decreto, del Código Financiero del Distrito Federal y las que resulten aplicables en la materia.

### "Capítulo III "De la inversión pública

"Artículo 35.- En el ejercicio del gasto de inversiones públicas para 1998:

"I. Se otorgará prioridad a la terminación de los proyectos y obras vinculadas a la prestación de los servicios de educación, salud, vivienda, protección del medio ambiente, equipamiento urbano, seguridad e impartición de justicia.

"Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, sólo podrán iniciar proyectos cuando tengan garantizada la disponibilidad de recursos

financieros para su terminación, puesta en operación y mantenimiento y en ningún caso cuando existan otros proyectos similares que puedan ser concluidos con los recursos disponibles;

"II. Se deberá aprovechar al máximo la mano de obra e insumos locales y la capacidad instalada para abatir costos. En igualdad de condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, se deberá dar prioridad a los contratistas y proveedores locales en la adjudicación de contratos de obra pública y de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles;

"III. Se considerará preferente la adquisición de productos y la utilización de tecnologías nacionales, con uso intensivo de mano de obra;

"IV. Se deberán estimular los proyectos de coinversión con los sectores social y privado y con los gobiernos locales colindantes para la ejecución de obras y proyectos de infraestructura y de producción estratégicos y prioritarios, como parte de la modernización económica y social comprendidas en el marco de la planeación nacional, y demás programas formulados con base en la Ley de Planeación y en el Código Financiero del Distrito Federal, y

"V. Los proyectos de inversión de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que sean financiados con créditos externos, deberán sujetarse a los términos de las autorizaciones que otorgue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a sus atribuciones.

#### "Capítulo IV

#### "De los subsidios y las transferencias

"Artículo 36.- Las erogaciones por concepto de transferencias del Gobierno Federal y las aportaciones con cargo al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, se sujetarán a las estrategias y objetivos de la planeación nacional y a los programas formulados conforme a la Ley de Planeación y el Código Financiero del Distrito Federal, apegándose a los siguientes criterios:

"I. Los subsidios deberán orientarse hacia actividades que tengan alta incidencia entre los grupos de menores ingresos, y que conlleven a un mayor beneficio social;

"II. El otorgamiento se hará con base en criterios de selectividad, temporalidad y transparencia en su asignación, considerando su contribución efectiva a la oferta de bienes, servicios e insumos estratégicos o prioritarios;

"III. Los subsidios destinados a cubrir desequilibrios financieros de operación, se deberán ajustar en función de la política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos;

"IV. Las transferencias del Gobierno Federal y las aportaciones del Distrito Federal, destinadas al apoyo de las entidades de la administración pública del Distrito Federal, se deberán orientar selectivamente hacia las actividades estratégicas y prioritarias, así como a fortalecer el cambio estructural, a efecto de incrementar la oferta real de bienes y servicios, de insumos estratégicos para la producción y a generar empleo permanente y productivo;

"V. Las entidades beneficiarias de transferencias y aportaciones deberán buscar fuentes alternativas de financiamiento a fin de lograr, en el mediano plazo, una mayor autosuficiencia financiera y una disminución correlativa de los apoyos con cargo a recursos presupuestales;

"VI. No se deberán otorgar transferencias ni aportaciones cuando no se precisen claramente los objetivos, metas, beneficiarios, destino, temporalidad, y condiciones de las mismas;

"VII. En caso de que los ingresos propios rebasen la estimación original anual, se cancelen metas o se generen economías, la Secretaría de Finanzas podrá reducir el monto de aportaciones originalmente previstas, y

"VIII. La ministración de las aportaciones del Distrito Federal destinadas al apoyo de las entidades, se hará como complemento a sus ingresos propios y conforme al calendario financiero mensual autorizado por la Secretaría de Finanzas, deduciendo las disponibilidades financieras mensuales de las entidades.

"Artículo 37.- Para la autorización de transferencias o aportaciones a las entidades con cargo al presente presupuesto de egresos, corresponderá a la Secretaría de Finanzas verificar previamente:

"I. Que se justifique la necesidad de los recursos solicitados en función del estado de liquidez de la entidad beneficiaria, así como la aplicación de dichos recursos;

"II. Que las entidades no cuenten con recursos ociosos o aplicados en operaciones que originen rendimientos de cualquier clase, y

"III. El avance físico-financiero de sus programas y proyectos, con el propósito de regular el ritmo de la ejecución con base en lo programado.

"La Secretaría de Finanzas suspenderá la ministración de fondos, cuando las entidades beneficiarias no remitan la información físico-financiera en la forma y términos que ésta determine.

"Artículo 38.- Cuando el Gobierno Federal deba definir ministraciones de fondos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará el orden a que se sujetará la ministración de transferencias autorizadas al Distrito Federal, a fin de asegurar la disposición oportuna de recursos para el desarrollo de los programas prioritarios.

"Artículo 39.- El jefe de Gobierno del Distrito Federal proporcionará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información sobre las transferencias que hubiese recibido durante el ejercicio presupuestal, a efecto de que dicha secretaría la analice e integre al Registro Único de Transferencias.

"Asimismo, los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades serán los responsables de llevar el registro contable mensual de la aplicación de recursos que hagan por los conceptos de gasto mencionados.

"Artículo 40.- Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal sin exceder sus presupuestos autorizados, responderán de las cargas financieras que causen por no cubrir oportunamente sus respectivos adeudos, en los términos de la ley en la materia, las que se calcularán de acuerdo con los lineamientos que emitan la Secretaría de Finanzas, Oficialía Mayor y la Contraloría General.

#### "Capítulo V

#### "De las adquisiciones y las obras públicas

"Artículo 41.- Para los efectos del artículo 82 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres contratistas que reúnan los requisitos a que dicha disposición se refiere, de las obras

públicas y servicios relacionados con las mismas que podrán realizar las dependencias y entidades durante el año de 1998, serán los siguientes:

Inversión total autorizada (Miles de pesos)		Monto máximo total de cada obra que podrá adjudicarse directamente (Miles de pesos)	Monto máximo total de cada obra que podrá adjudicarse mediante invitación restringida o, a cuando menos tres contratistas (Miles de pesos)	Monto máximo total de cada servicio relacionado con obra pública que podrá adjudicarse directamente (Miles de pesos)	Monto máximo total de cada servicio relacionado con obra pública que podrá adjudicarse mediante invitación restringida, o cuando menos tres contratistas (Miles de pesos)	
Mayor de	Hasta				Depen- den- cias y STC	Entida- des (no incluye STC)
	5,000	35	290	20	110	110
5,000	10,000	45	355	25	155	155
10,000	15,000	55	440	30	200	200
15,000	30,000	70	540	35	265	265
30,000	50,000	80	670	40	330	330
50,000	100,000	100	780	45	385	385
100,000	150,000	115	925	50	407	460
150,000	250,000	135	1,070	55	407	580
250,000	350,000	155	1,245	60	407	700
350,000	450,000	170	1,420	70	407	830
450,000	600,000	190	1,695	75	407	1,000
600,000	750,000	210	1,870	80	407	1,175
750,000	1,000,000	230	2,060	85	407	1,380
1,000,000		265	2,290	90	407	1,620

"Los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el importe del impuesto al valor agregado.

"Las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y el Sistema de Transporte Colectivo Metro, se abstendrán de convocar, formalizar o modificar contratos de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas. Cuando no cuenten con el oficio de autorización de inversión correspondiente emitido por la Secretaría de Finanzas.

"Artículo 42.- Para los efectos del artículo 82 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres proveedores, de las adquisiciones, arrendamientos o servicios de cualquier naturaleza, que podrán realizar las dependencias y entidades durante el año de 1998, serán los siguientes:

Volumen de adquisición presupuestado (Miles de pesos)		Monto máximo de cada operación que podrá adjudicarse directamente (Miles de pesos)	Monto máximo de cada operación que podrá adjudicarse habiendo convalidado a cuando menos tres proveedores (Miles de pesos)	
Mayor de	Hasta		Dependencias y STC	Entidades (No incluye STC)
	5,000	20	110	110
5,000	10,000	25	155	155
10,000	15,000	30	200	200
15,000	30,000	35	265	265
30,000	50,000	40	330	330
50,000	100,000	45	385	385
100,000	150,000	50	407	480
150,000	250,000	55	407	580
250,000	350,000	60	407	700
350,000	450,000	70	407	830
450,000	600,000	75	407	1,000
600,000	750,000	80	407	1,175
750,000	1,000,000	85	407	1,380
1,000,000		90	407	1,620



"Los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el importe del impuesto al valor agregado.

"Las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y el Sistema de Transporte Colectivo Metro, se abstendrán de convocar, formalizar o modificar contratos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, cuando no cuenten con saldo disponible dentro de su presupuesto aprobado para hacer frente a dichos contratos.

"Artículo 43.- Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal estarán obligadas a celebrar los contratos necesarios, a fin de asegurar adecuadamente sus bienes patrimoniales conforme a los lineamientos que para tal efecto expida la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas.

#### "Título Cuarto

#### "De la información y verificación

#### "Capítulo I

#### "De la información y verificación

"Artículo 44.- La Secretaría de Finanzas determinará los procedimientos a que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades deberán ajustarse para cumplir la exacta observancia de las normas contenidas en este decreto, así como la estricta ejecución del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

"Para tales efectos dictará las medidas pertinentes de acuerdo con las leyes que resulten aplicables y el presente decreto, señalando los plazos y términos a que deberán ajustarse las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, en el cumplimiento de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales, y podrá requerir de ellas la información que resulte necesaria, comunicando a la Contraloría General del Distrito Federal las irregularidades y desviaciones de que tenga conocimiento con motivo del ejercicio de sus funciones para los efectos del artículo 44 de este decreto.

"Del cumplimiento de lo dispuesto en este artículo se dará cuenta a la Asamblea Legislativa en los informes trimestrales a que se refiere el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el Código Financiero del Distrito Federal y al rendir la cuenta pública del Distrito Federal.

"Artículo 45.- La Contraloría General del Distrito Federal, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control y vigilancia le confiere la ley, comprobará el cumplimiento, por parte de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, de las obligaciones derivadas de este decreto. Con tal fin, dispondrá lo conducente para que se lleven a cabo las inspecciones y auditorías que se requieran, así como para que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que procedan con motivo del incumplimiento de las mencionadas obligaciones."

Del texto antes transcrito se advierte que el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998 es un acto de aplicación de las disposiciones relativas a egresos del Código Financiero del Distrito Federal, en cuanto contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, así como los gastos de la Asamblea Legislativa, del Tribunal Superior de Justicia, de la Comisión de Derechos Humanos y de los Consejos Ciudadanos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998. Esto es, se refiere a una situación concreta: cómo deben aplicarse los ingresos durante 1998.

Por tanto, también de acuerdo con su contenido, el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998 es un decreto y no una norma de carácter general.

Es importante señalar que en el multicitado decreto se contienen algunas disposiciones que aparentemente son normas de carácter general, en cuanto otorgan competencias; sin embargo, más que otorgarlas, se limita a reiterar las que ya están otorgadas en las leyes respectivas, haciéndolo en ocasiones, incluso, de manera expresa, por ejemplo en los artículos 2o. y 45.

Por otra parte, desde el punto de vista doctrinal, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta.

Las teorías de la doctrina extranjera sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, pueden ser clasificadas en tres grandes grupos: las que lo consideran como un acto legislativo (como una ley), las que lo consideran como un acto administrativo (como un decreto) y las que lo consideran una ley *sui generis*.

Sin embargo, es importante destacar que todas las teorías extranjeras sobre la naturaleza del presupuesto, en todo caso, serían aplicables a la "Ley del Presupuesto" del Distrito Federal, es decir, a las disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos, pero no al presupuesto de egresos, pues ninguna de ellas analiza sólo el aspecto egresos del presupuesto.

Así las cosas, de poco o nada sirve, para efectos del caso que nos ocupa, abundar en las razones que se han dado en la doctrina extranjera para considerar al presupuesto como un acto materialmente legislativo o como un acto materialmente administrativo, pues lo que en la especie se combate no es la "ley del presupuesto", sino el presupuesto de egresos.

En cambio, la doctrina mexicana, si bien se refiere al Presupuesto de Egresos de la Federación, ha sido uniforme al convenir que el presupuesto de egresos es un acto formalmente legislativo (porque emana de un órgano legislativo) y materialmente administrativo (acto administrativo condición).

En efecto, el Maestro Gabino Fraga (Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 1985, páginas 334 y 335) señala, al referirse a la naturaleza jurídica del presupuesto de gasto, que: "No puede, por tanto, decirse que la Cámara por medio del presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que sí debe afirmarse, que como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto, al tiempo, está realizando un acto administrativo con todos los caracteres que reconocimos en su lugar oportuno."

En el mismo sentido, Sergio Francisco de la Garza (Derecho Financiero Mexicano, Edit. Porrúa, 1986, página 122) expresa: "Consideramos que la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, en el derecho mexicano, es la de un acto legislativo, en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material."

De igual forma, Alfonso Cortina Gutiérrez (Curso de Política de Finanzas Públicas de México. Edit. Porrúa. 1987. Página 71) afirma, respecto del presupuesto de egresos, que: "... es un acto administrativo y no una ley ... no va más allá de la autorización, para que una de las dos ramas del Congreso (la de diputados) otorgue a los tres Poderes de la Unión la facultad de pagar los gastos previstos ...".

De la misma opinión es el maestro Andrés Serra Rojas, quien considera que: "... nuestra Constitución sigue la corriente doctrinal que considera al presupuesto como una previsión de ingresos y de egresos ... formalmente es un acto legislativo y materialmente un acto administrativo." (Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México 1968. P. 765).

Es ésta, también, la interpretación que la Suprema Corte de Justicia hizo sobre la naturaleza jurídica de esta figura, como más adelante se detallará.

Ahora bien, para justificar esta conclusión se hace necesario precisar los efectos jurídicos que produce el presupuesto de egresos:

- a) Constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos.
- b) Es la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe hacer frente al Legislativo.
- c) Es, a su vez, la base y medida para determinar responsabilidad cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene el presupuesto.

El primero de estos efectos es el que marca la pauta para adoptar la postura indicada: Otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia, que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior.

Esto es tan evidente que la Asamblea Legislativa no podrá dar su autorización a otro órgano que no sea el Ejecutivo, que es el competente para el manejo de los fondos del Distrito Federal.

No puede decirse, por tanto, que la Asamblea Legislativa por medio del presupuesto de egresos dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto materialmente legislativo.

En cambio, puede afirmarse que como determina la aplicación de una regla general a un caso especial, en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo. Acto que se extingue en cuanto es aplicado.

A tal conclusión llegó también esta Suprema Corte de Justicia al pronunciar las ejecutorias que enseguida se transcriben en la parte conducente:

"... Sobre ese particular, debe decirse que ni del texto de este artículo constitucional, ni de ningún otro, se puede desprender que las leyes fiscales especiales no puedan ser modificadas sino de año en año. Ahora bien, en un afán teleológico de interpretación, debe decirse que la finalidad que tuvo el legislador al establecer una disposición de esta naturaleza, consiste en la necesidad de controlar, evaluar y vigilar el ejercicio del gasto público por parte de la soberanía popular, de los representantes populares, de la Cámara de Diputados, derivada de la circunstancia de que es al pueblo, a través de sus representantes, a quien corresponde decidir, a propuesta del Ejecutivo, a qué renglones deben aplicarse los recursos aportados por el propio pueblo para sufragar el gasto público, lo cual hace al aprobar el presupuesto de egresos, así como vigilar el que dichos recursos se apliquen precisamente a los fines autorizados por la representación popular al aprobar ese presupuesto de egresos, lo cual realiza cuando en el año siguiente revisa la cuenta pública del ejercicio anterior, a raíz de la cual conocerá los resultados de la gestión financiera, comprobará si el Ejecutivo se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto y si se dio cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas. Hasta aquí se ha hablado de gasto público, de autorización de presupuesto de egresos, de control, de evaluación, de vigilancia de ese gasto público, actividades y facultades que corresponden a la representación popular de manera exclusiva, sin intervención de la otra Cámara y que constituyen actos que sólo son formalmente legislativos, a diferencia de las leyes fiscales especiales, actos que son formal y materialmente legislativos, y que no son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, sino del Congreso de la Unión, del que ésta sólo es una parte, por más que en tratándose de leyes tributarias tenga forzosamente que funcionar como cámara de origen y su colegisladora, la de Senadores, como Cámara revisora. Luego entonces, puede decirse que no se advierte razón jurídica alguna para regular, entre facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, una que no lo es (la de discutir primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto), y mucho menos que se pretenda hacerle partícipe de principios que por tratarse de un acto diferente no le corresponden ..." (Amparo en revisión 6003/87. Impulsora de Lubricantes Automotrices e Industriales, Sociedad Anónima de Capital Variable y otros. Resuelto el 10 de noviembre de 1988, por unanimidad de 16 votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor P.).

"... Los agravios que en forma de resumen se citan en el párrafo precedente son fundados en parte, e infundados en otra, conforme a las siguientes consideraciones: Es cierto como se señala en el quinto de los agravios que en el considerando cuarto de la sentencia recurrida se expresó que los quejosos erróneamente habían considerado al presupuesto de egresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y tres, como una ley, sin que se expusieran las razones del por qué de esa afirmación. Sin embargo, no asiste del todo la razón a los recurrentes cuando sostienen en los agravios cuarto, sexto, séptimo y octavo que contrariamente a lo considerado en la sentencia, el presupuesto de egresos combatido sea una ley en todos sentidos, conforme a los siguientes razonamientos: La doctrina ha considerado al presupuesto de egresos como un documento mediante el cual se asignan fondos federales o estatales, según corresponda, a los programas por realizarse en un año, por lo que es el único instrumento en el cual se puede determinar el monto y el ejercicio del gasto público para el periodo presupuestado, sin que ningún egreso o gasto pueda efectuarse si no está contemplado por el presupuesto correspondiente. En tales condiciones, el presupuesto de egresos como regulador del gasto público, prevé las erogaciones que van a realizar en un año los Poderes de la Unión, los poderes de una entidad federativa, así como las empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones de crédito y fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, o los gobiernos de las entidades federativas a que corresponda el presupuesto. Por otra parte, la integración del presupuesto de egresos generalmente está determinada en una ley de contabilidad, mientras que para su exacta observancia debe ser aprobado por el Poder Legislativo y expedido con el carácter de ley. Así, la creación o integración del Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California está regulado en el capítulo tercero de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de la citada entidad federativa en el capítulo que se denomina 'Del presupuesto de egresos' cuyos artículos 1o. y 17 disponen: 'Artículo 1o.- La presente ley tiene por objeto normar y regular el presupuesto de ingresos y egresos, la contabilidad y el archivo contable gubernamental así como el ejercicio, el examen, la vigilancia y la evaluación del gasto público: I. Del Gobierno del Estado de Baja California, misma que será aplicada por el Ejecutivo del Estado a través de la Oficialía Mayor de Gobierno, las Secretarías de Finanzas y de Planeación y Presupuesto, y por los Poderes Legislativo y Judicial en su ámbito de competencia; y II. De los Municipios del Estado, misma que será aplicada por los Ayuntamientos a través del presidente municipal. Artículo 17.- El Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado será el que contenga el decreto

que apruebe el Congreso del Estado, a iniciativa del Ejecutivo y el Presupuesto de Egresos de los Municipios será el que aprueben sus Cabildos a iniciativa del presidente municipal, que comprenda las previsiones del gasto público que habrán de realizar las dependencias y entidades que en los mismos se señalen, en función de sus programas, objetivos, metas y beneficios a alcanzar, por cada año calendario, a partir del día primero de enero.' Por otra parte, la Constitución Política del Estado de Baja California, en el artículo 27, fracción XI, prevé como una de las facultades del Congreso Local la de aprobar el presupuesto de egresos del Estado, al disponer: 'Artículo 27.- Son facultades del Congreso: ... XI. Aprobar para cada ejercicio fiscal, las leyes de ingresos del Estado y los Municipios, así como el presupuesto de egresos del Estado.' De lo antes expuesto y transcrito se desprende que el Presupuesto de Egresos de Baja California para mil novecientos noventa y tres, es en sí un catálogo de partidas presupuestales mediante el cual se destinan y se autorizan fondos estatales para el gasto de las dependencias de los poderes del Estado, aprobado por el Congreso Local y expedido por el Ejecutivo como ley, para hacerlo obligatorio. Conviene hacer notar que la fórmula usada para publicar el presupuesto de egresos combatido es: '... Que la H. Legislatura del Estado, me ha dirigido para su promulgación, el ordenamiento legal que sigue: La H. Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, en uso de las facultades que le confiere el artículo 27, fracciones I y XI de la Constitución Política Local, tiene a bien expedir el siguiente: Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y tres.' En tanto que el artículo único transitorio de la ley de presupuesto de egresos impugnado señala: 'Artículo único.- La presente ley entrará en vigor el día primero de enero de mil novecientos noventa y tres.' Es notorio que en los ordenamientos legales aludidos, se le da al 'presupuesto de egresos del Estado' el tratamiento de 'ley', como el de 'decreto', lo que en parte obedece a que en el derecho positivo mexicano indistintamente se llama decretos a las leyes, a los actos del Congreso que no son leyes, a los actos del Ejecutivo que constituyen reglamentos o a los que crean situaciones jurídicas concretas. Sin embargo, en doctrina se distingue entre la ley, que se considera como una disposición de carácter general y abstracto, y el decreto, que se conceptúa como un acto particular. Al respecto, la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Baja California, distingue entre lo que debe entenderse por ley, decreto y acuerdo económico, conforme al contenido de los artículos 63 a 66 que disponen: 'Artículo 63.- Las iniciativas que se presentan ante el Congreso, podrán ser de ley, de decreto o de acuerdo económico.' 'Artículo 64.- Es iniciativa de ley la que tienda a una resolución que otorgue derechos o imponga

obligaciones a la generalidad de las personas.'. 'Artículo 65.- Es iniciativa de decreto, la que tienda a una resolución que otorgue derechos e imponga obligaciones a determinadas personas físicas o morales.'. 'Artículo 66.- Es iniciativa de acuerdo económico, la que tienda a una resolución que por su naturaleza no requiera la de sanción, promulgación y publicación.'. Sin embargo, el presupuesto de egresos combatido, debe ser considerado desde el punto de vista formal y para efectos del juicio de amparo como una ley, ya que surge a la vida jurídica cumpliendo el procedimiento legislativo que el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Baja California exige para la creación de las leyes locales, por cuanto que el precepto citado dispone: 'Artículo 33.- Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo.'. Empero, en sentido material no puede ser considerado como una ley, si se toma en cuenta que ésta se considera como el producto o efecto del proceso por el cual uno o varios órganos del Estado promulgan y formulan normas de observancia general, abstractas, impersonales y permanentes, características propias de la ley que no tiene el presupuesto de egresos combatido, toda vez que sus disposiciones no tienen una de las principales características de la ley que es la generalidad, pues no obligan a todos los gobernados que se sitúen dentro de sus supuestos normativos, sino que sólo está dirigida a las distintas dependencias del Estado de Baja California, a las que obligan a sujetarse, en lo que se refiere a sus gastos, a lo autorizado conforme al proyecto de presupuesto, de modo que la llamada ley de presupuesto de que se trata vincula a las dependencias del Estado, no por haberse actualizado uno de sus supuestos normativos, sino en razón de la entidad a la que está dirigida." (Amparo en revisión 2099/93. Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California y otros. 21 de mayo de 1996. Por unanimidad de 10 votos. Ponente: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez).

En consecuencia, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, atendiendo a las disposiciones legales que lo rigen, a su contenido, a la doctrina aplicable y a la interpretación jurisdiccional, es un acto administrativo y no una norma de carácter general.

En este orden de ideas, si el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998 es un acto materialmente administrativo y no una norma de carácter general, y si las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, entonces en el caso concreto la acción de inconstitucionalidad es improcedente.



Por lo tanto, en el caso se actualiza plenamente la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, en relación con los artículos 105, fracción II, constitucional y 1o. de la ley reglamentaria en cita y, en consecuencia, lo que procede es sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad, tal como lo dispone el artículo 20, fracción II, de la propia ley reglamentaria.

Por lo expuesto y fundado es de resolverse y se resuelve:

ÚNICO.— Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 4/98 promovida por veintitrés diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero y Silva Meza; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel y presidente Aguinaco Alemán votaron en contra y manifestaron que formularán voto particular.

# Voto de Minoría

VOTO MINORITARIO DE LOS MINISTROS JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN, SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO Y GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

"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."

Sáinz de Bujanda, "Sistema de Derecho Financiero", Vol. segundo, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1985, p. 415.

PRIMERO.— Se aceptan todos los resultandos y los considerandos primero y segundo de la ejecutoria que se objeta.

SEGUNDO.— Contrariamente, no se comparten su considerando tercero y el resolutivo único, toda vez que en términos de la fracción II, del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, como lo es la Ley del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

TERCERO.— A efecto de justificar lo anterior, resulta conveniente, en primer término, recordar lo siguiente:

A) Antecedentes del asunto:

Veintitrés diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, impugnaron el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998.

Los promoventes señalaron como autoridades demandadas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y al jefe de Gobierno de esta entidad.

**B) Consideraciones de la ejecutoria:**

En su parte considerativa, la ejecutoria estima lo siguiente:

a) Que la acción intentada es oportuna, pues se promovió dentro del plazo de treinta días que establece la ley;

b) Que el jefe de Gobierno y la Asamblea de Representantes, ambos del Distrito Federal, al rendir sus respectivos informes, 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;

c) Que, en efecto, las acciones de inconstitucionalidad únicamente proceden contra normas de carácter general;

d) Que el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal es un acto administrativo, que no goza del atributo de generalidad; en consecuencia,

e) La acción de inconstitucionalidad intentada es improcedente, ya que el Decreto de Presupuesto de Egresos es un acto materialmente administrativo, y no una ley.

**C) Resolutivo:**

En su único resolutivo, la ejecutoria sobresee.

**CUARTO.**— Los suscritos disentimos de la ejecutoria por las razones siguientes:

1) Porque el artículo 15 del propio Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998, se autocalifica como una norma de carácter general, razón por la cual la acción de inconstitucionalidad resultaba procedente.

En efecto, el artículo citado dice así:

"Los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, así como los demás órganos que ejerzan recursos aprobados en este presupuesto, en el ejercicio de sus presupuestos aprobados, serán directamente responsables de que se ejecuten con oportunidad y eficiencia las acciones previstas en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en el presente decreto y demás disposiciones de carácter general que al efecto dicte la Secretaría de Finanzas. Asimismo, no deberán contraer compromisos que rebasen el monto de sus presupuestos autorizados ni acordar erogaciones que impidan el cumplimiento de sus metas aprobadas para el año de mil novecientos noventa y ocho, salvo lo previsto en el artículo 23 de este decreto."

2) Por otro lado, en términos del artículo 11, de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, aún vigente según se desprende del artículo décimo tercero transitorio de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996, tenemos lo siguiente:

"La asamblea está facultada para expedir normas de carácter general y obligatoria en el Distrito Federal con el carácter de leyes o decretos en las materias expresamente determinadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

De este artículo se desprende que la Asamblea Legislativa sólo puede expedir, en ejercicio de su función propiamente legislativa, normas de observancia general y obligatoria, tanto con el carácter de leyes o de decretos. Con esto, aunque el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal fuera un decreto, sería de cualquier forma una norma de carácter general y obligatoria.

3) Con independencia de que la naturaleza de norma de carácter general del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal se podía desprender de una simple lectura de los preceptos transcritos, así como del resto de su articulado, lo cierto es que dicho documento jurídico, contable y programático, sí es una norma de carácter general.

Para justificar la afirmación anterior, seguiremos las consideraciones de la propia ejecutoria, que en lo conducente dicen lo siguiente:

"... de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general y, en consecuencia, son improcedentes en contra de actos, normas o disposiciones que no sean normas de carácter general (foja 122).— Para establecer la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de un tratado, una ley o un decreto, no basta con atender a la designación que se le haya dado al momento de su creación por parte del órgano emisor, sino a su contenido material, pues sólo atendiendo a éste se podrá determinar si se trata o no de una norma de carácter general." (foja 123)

De la transcripción anterior se desprenden dos notas importantes:

a) Primera, que la ejecutoria introduce una distinción que no deriva del artículo 105, fracción II, inciso e) de la Constitución Federal.

Efectivamente, el precepto constitucional referido dispone, en la parte que interesa, lo siguiente:

"Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ... II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución ... Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse ... por ... e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea ..."

Nótese que el Constituyente reconoce que las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, son normas de carácter general, por eso hace procedente contra ellas las acciones de inconstitucionalidad.

Sin embargo, la ejecutoria señala, en principio, que lo que determina el carácter de norma general es el contenido material de la disposición, no así la designación que le haya dado el órgano emisor, lo que lleva a establecer una regla que no deriva del artículo 105, fracción II constitucional, ya que esta norma sólo habla de "normas de carácter general" y "leyes expedidas" por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con

independencia del contenido, material o no, de la norma o ley de que se trate.

Por ello, no entendemos cómo podría sostenerse que el texto constitucional permite distinguir entre la designación de la norma y su contenido.

Además, no hay que perder de vista que los promoventes de la acción de inconstitucionalidad son legisladores, es decir, titulares particulares de la potestad legislativa, de manera que distinguir entre normas por su designación y normas por su contenido, significa establecer una clasificación que no corresponde a la función legislativa en sí, pues los diputados al aprobar las normas no se preocupan en discutir el nombre o si el contenido de las leyes es o no material.

b) Segunda, la ejecutoria admite que los tratados, leyes o decretos, atendiendo a su contenido material, pueden ser una norma de carácter general.

Esta segunda nota tiene especial importancia porque, como veremos adelante, la ejecutoria se pierde en una confusión absoluta de lo que es una norma de carácter general, ya que, por un lado, admite que un decreto, si su contenido es material, sería una norma de carácter general y, por el otro, concluye (foja 145) que el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, por el simple hecho de ser un decreto –y no una ley–, no es una norma de carácter general.

De qué se trata pues: ¿pueden o no ser los decretos normas de carácter general?

La confusión se agrava porque a foja 135, la ejecutoria parece decidirse por la denominación que el legislador le dé a la norma correspondiente, para así determinar si se está o no en presencia de una norma de carácter general.

Dice la ejecutoria:

"A diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, ni la Constitución, ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ni la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, otorgan el carácter de ley al presupuesto de egresos."

Sin embargo, a foja 121 la ejecutoria dice:

"... no sería lógico que, si la intención del Constituyente Permanente, al instituir las acciones de inconstitucionalidad, fue la de que las sentencias tuvieran efectos generales, se aceptara su procedencia contra normas o disposiciones que no sean de carácter general, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tendría efectos generales, sino relativos."

Entonces: ¿a qué debe acudir para determinar el carácter de norma general, al contenido, a la denominación, o a los efectos de la norma?

4) Dejando a un lado esta confusión, la ejecutoria sigue diciendo:

"Por generalidad debe entenderse que el acto jurídico no desaparezca después de su aplicación, de ahí que, además, deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona.— Por particularidad, en cambio, se entiende que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, por lo que, una vez aplicado, se extingue." (foja 131)

En la sesión pública del Tribunal Pleno del jueves veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y ocho, fecha en que se aprobó este asunto, un Ministro de la mayoría justificó el criterio mayoritario señalando que el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal:

"... sí es un acto administrativo y no una ley, porque no reviste las características de ser general y abstracto. Por generalidad se ha entendido en derecho, que el acto jurídico no desaparezca después del acto o actos de aplicación a los que está destinado, y por abstracto se ha entendido que se aplica a todo aquel que se ubique en la hipótesis prevista sin distinción de persona ... la generalidad para efectos jurídicos, no significa que se refiera a muchas o muchísimas o a un número indeterminado de personas, sino que la norma jurídica no desaparece después del acto o actos a los que está precisamente destinado; y eso sí sucede con el presupuesto; el presupuesto es la ordenación de los gastos públicos, de cómo deben aplicarse, pero una vez que cumple su fin, el presupuesto desaparece sin necesidad de que haya un decreto posterior que lo derogue; se extingue por sí mismo en cuanto cumple su fin, y por esta razón no contiene la característica de generalidad."

A lo anterior sólo habría que contestar en los términos en que lo hizo en la misma sesión un Ministro de la minoría:

"La fracción II del 105 constitucional, se refiere no a leyes, sino a normas generales, pero no es norma general, porque está limitada a un tiempo,

ya que en nuestro derecho público, una norma general puede estar limitada al tiempo. Por ejemplo, el artículo 29 constitucional, que habla de la suspensión de garantías, dice que el presidente de la República, puede acordarla previa conformidad con los titulares de las secretarías de Estado y con la aprobación del Congreso, y que su atribución consistirá en suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.— Entonces hay la regla general, de que un acto administrativo como es el del presidente de la República, suspendiendo garantías, es por tiempo limitado y esto no le quita el carácter de norma general.— Otro caso del derecho público: El artículo 73 constitucional, en su fracción XVI, en su párrafo 2o., dice que el Consejo de Salubridad General, en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables a reserva después de ser sancionadas por el presidente de la República.— Estos acuerdos generales ... y dice más adelante: 'La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país'.— Entonces esta norma general administrativa del Consejo de Salubridad o el Departamento de Salud Pública, aunque sea nada más para una situación emergente y por ser emergente está limitada al tiempo de la emergencia, tiene el carácter de norma general, su limitación en el tiempo no le priva de este carácter en nuestro derecho público.— El presupuesto de egresos es también una norma general, porque aunque limitada a un año, está regulando las relaciones entre organismos públicos y, como tal, es susceptible de la acción de nulidad o de inconstitucionalidad en confrontación con los preceptos de la Constitución General."

De cualquier forma, la pretendida característica de la generalidad de la norma, en la que indebidamente se apoyó la ejecutoria (solamente es norma general aquella que no desaparece después de su aplicación), carece de sentido, porque no es estrictamente necesario que la norma tenga una aplicación indefinida, sin distinción de persona.

Piénsese, por ejemplo, en una ley que indulta a uno o a varios reos. ¿Dejará de ser ley porque contiene un objeto determinado, cumplido el cual la norma desaparece?

En todo caso, si se afirma que la generalidad es un requisito de la ley, hay que tener en cuenta que esta generalidad no es la temporalidad de



la misma, ni tampoco radica en la indeterminación del número de actos a regular por la disposición jurídica, sino que hace referencia a la finalidad general que la ley debe siempre perseguir (bien común), y a su eficacia igualmente general (deber general de respeto).

De otra manera, con el criterio de la generalidad que adopta la ejecutoria para sobreseer, la propia Ley de Ingresos del Distrito Federal no sería una norma de carácter general, pues también esta ley se aplica para un objeto determinado (obtención de ingresos en un ejercicio fiscal), cumplido el cual, desaparece.

Por tanto, uno de los criterios de distinción que en esta materia debe admitirse, es el del fin de las normas, alcanzando sólo el valor técnico de ley la que afecte al funcionamiento general del Estado.

Con independencia de que la base para distinguir las normas de carácter general que emplea la ejecutoria, resulta errónea (al confundir la generalidad con el ámbito temporal de las normas), decir que el presupuesto de egresos no es una ley en sentido material, sino sólo un acto administrativo, es admitir que la Asamblea Legislativa está ejerciendo una competencia que no es la suya, sino que se integra en la función administrativa del gobierno. Sin embargo, por su propia naturaleza, la Administración está siempre sujeta a una regulación legal, de otra manera implica decir que la ley no contiene auténtico derecho y, en consecuencia, que la Administración no queda obligada por normas jurídicas.

Por otra parte, no existen elementos esenciales para distinguir una ley de otro tipo de normas, tales como la generalidad o la abstracción, ya que la reciente teoría general del derecho<sup>1</sup>, señala que la generalidad y abstracción son requisitos no ya de la norma jurídica como es, sino como debería ser, para corresponder al ideal de justicia, para la cual todos los hombres son iguales y todas las acciones son ciertas. Por ello, aquéllos son requisitos no tanto de la norma jurídica, sino de la norma justa.

En consecuencia, debe advertirse que el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal tiene el carácter de ley, en su sentido formal como material, no sólo porque así deriva de la Constitución, sino por la trascen-

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, Bobbio, N., "Teoría General de Derecho", Debate, Madrid, 1991, pp. 143 a 146.

dencia que para la vida de los ciudadanos tiene su aprobación, sin olvidar las importantes facultades desde el punto de vista constitucional que se atribuyen a la labor legislativa y fiscalizadora de la Asamblea Legislativa, por lo cual, resulta inexacto decir que materialmente el presupuesto de egresos es un acto administrativo.

5) Con arreglo a nuestra Constitución, si una ley no es general, es privativa. Por ejemplo, la que ordena demoler un determinado edificio, y el único límite que puede oponerse en este terreno derivaría del principio de igualdad (artículo 13 constitucional), y no del concepto de ley.

En efecto, para demostrar que el contenido de la ley no determina su carácter, piénsese, por ejemplo, en que si la jurisdicción consiste en aplicar la ley a un caso concreto, es lógico que no cabe adoptar por ley una resolución jurisdiccional, pero no porque la ley haya de ser general, sino porque el ejercicio del Poder Judicial Federal corresponde a la Suprema Corte, tribunales y juzgados, según el artículo 94 constitucional.

Así, la generalidad de la ley no opera para determinar el concepto de ley, sino sólo para aplicar la garantía de igualdad contenida en el artículo 13 constitucional. Es decir, la exigencia de generalidad de la ley, como medio para garantizar la igualdad, sólo tiene sentido allí donde el principio de igualdad no opera como un mandato frente al legislador, sino sólo como una norma dirigida a los órganos que aplican la ley. Por ello, exigir al concepto de ley la generalidad, resulta perfectamente innecesario, ya que para eso existe el principio constitucional de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Federal.

¿Por qué exigir la generalidad de la ley, si para la Constitución están prohibidas las leyes privativas?

Curiosamente, así lo admite la ejecutoria cuando transcribe a foja 132 la jurisprudencia siguiente:

"LEYES PRIVATIVAS.— Es carácter constante de las leyes que sean de aplicación general y abstracta; es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación y se aplique sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto no sean abrogadas. Una ley que carece de esos caracteres, va en contra del principio de igualdad, garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición

legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia. Estas leyes pueden considerarse como privativas, tanto las dictadas en el orden civil como en cualquier otro orden, pues el carácter de generalidad se refiere a las leyes de todas las especies, y contra la aplicación de las leyes privativas protege el ya expresado artículo 13 constitucional."

En este sentido, cuando existe un artículo como el 13 constitucional es inútil discutir si una ley es o no general, porque la cuestión se reduciría a examinar únicamente si esa norma lesiona o no el principio de igualdad, lo que, por cierto, puede hacerse también con leyes generales.

Ante esto, nos preguntamos ¿si los diputados hubieran sabido que la Corte iba a considerar al presupuesto de egresos como una ley privativa, es decir, no general, qué hubiéramos hecho? Seguramente, estaríamos examinando una ejecutoria completamente distinta, declarando procedente la acción de inconstitucionalidad y determinando si viola o no el artículo 13 constitucional, además del resto de violaciones que se hacen valer por la minoría legislativa promovente.

Asimismo, las consecuencias que el concepto material de ley hace recaer sobre la ley que no cumpla con los requisitos que ese concepto impone, son exactamente las mismas que las que derivan de su inconstitucionalidad; es decir, negar el carácter de ley a la que no cumpla el requisito de generalidad, conduce exactamente al mismo resultado que reconocer que es ley, pero inconstitucional, porque violaría el artículo 13 constitucional.

Entonces ¿verdad que el contenido de la ley no determina siempre el carácter de ésta?

6) El proyecto sobresee porque el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal es sólo una "ley en sentido formal". Sin embargo, de la demanda se desprende que tampoco está acreditado el carácter de ley formal del presupuesto de egresos. Esto porque se impugnan vicios formales en el procedimiento legislativo, que de ser fundados, conducirían a la nada jurídica.

Efectivamente, a fojas 65 y 66 de la ejecutoria podemos leer lo siguiente:

"Las violaciones cometidas llevan a concluir que el documento 'discutido y aprobado' no fue un dictamen, y en consecuencia el documento que

se 'expide' no puede tener carácter de ley o decreto, en virtud de haberse violado las disposiciones que regulan el procedimiento legislativo ... Se trata de violaciones al procedimiento legislativo acentuadas aún más por la falta de análisis y discusión que afectan de manera fundamental la existencia misma de la norma, en este caso, del decreto de presupuesto de egresos que se impugna."

Esto significa que el carácter de ley formal del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, está en la más profunda de las dudas. ¿Cómo puede llamársele ley formal al presupuesto de egresos si precisamente el procedimiento legislativo que le dio vida pudo no ajustarse a derecho?

7) La ejecutoria olvidó la técnica jurídica porque omitió estudiar lo alegado por el procurador general de la República en su pedimento (foja 438 de autos), relativo a que:

"El decreto es ... una norma general, impersonal y abstracta. Ello se desprende de la simple lectura del texto del decreto, en la parte que establece las previsiones del gasto público del Distrito Federal para 1998 ... el presupuesto de egresos es una ley en sentido formal y material, puesto que tiene por objeto regular las relaciones jurídicas referentes al gasto público entre las propias dependencias del gobierno del Distrito Federal, así como con los particulares que tengan derechos de carácter pecuniario con el mismo."

El argumento anterior del procurador general de la República debió haber sido examinado por la ejecutoria, toda vez que se relaciona con la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, que es una cuestión de orden público y estudio preferente, máxime cuando alguna de las partes lo alegó. Sin embargo, la ejecutoria prefirió no ocuparse de ella.

8) Sigue diciendo la ejecutoria:

"Las teorías de la doctrina extranjera sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, pueden ser clasificadas en tres grandes grupos: las que lo consideran como un acto legislativo (como una ley), las que lo consideran como un acto administrativo (como un decreto) y las que lo consideran una ley *sui generis*.— Sin embargo, es importante destacar que todas las teorías extranjeras sobre la naturaleza del presupuesto, en todo caso serían aplicables a la 'Ley del Presupuesto' del Distrito Federal, es decir, a las disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos, pero no al

presupuesto de egresos, pues ninguna de ellas analiza sólo el aspecto egresos del presupuesto.— Así las cosas, de poco o nada sirve, para efectos del caso que nos ocupa, abundar en las razones que se han dado en la doctrina extranjera para considerar el presupuesto como un acto materialmente legislativo o como un acto materialmente administrativo, pues lo que en la especie se combate no es la 'ley del presupuesto', sino el presupuesto de egresos.— En cambio, la doctrina mexicana, si bien se refiere al Presupuesto de Egresos de la Federación, ha sido uniforme al convenir que el presupuesto de egresos es un acto formalmente legislativo (porque emana de un órgano legislativo) y materialmente administrativo (acto administrativo condición)." (fojas 190 y 191)

Las consideraciones anteriores, en nuestra opinión, son inexactas porque a estas alturas del desarrollo científico del derecho financiero resulta sorprendente que se dediquen unas líneas, sobre todo en una acción de inconstitucionalidad, a la indagación sobre la naturaleza del presupuesto (ingresos y gastos públicos), poniendo implícitamente en duda, siquiera sea en términos de partida del razonamiento a desarrollar, la pertenencia del mismo al ordenamiento jurídico-financiero.

Sin embargo, existen razones fundamentalmente metodológicas que abonan el planteamiento de esa cuestión. En primer lugar, porque existen posturas que niegan no sólo la naturaleza jurídico-financiera del gasto público, sino incluso la posibilidad de reconducir este fenómeno social al mundo de los valores jurídicos.

A nuestro juicio, la existencia de estas posturas ha condicionado gravemente el desarrollo normativo y científico del presupuesto del Estado, sobre todo del gasto público e, incluso, planea con cierta influencia en las decisiones de nuestros políticos, legisladores y estudiosos.

La escasez de investigaciones en nuestro país en esta materia, constituye un acicate adicional para plantearse la cuestión, ante la sospecha de que las posturas negativas mencionadas no se inspiran en detallados análisis de la cuestión sino, las más de las veces, en un sumario razonamiento que se dirige primordialmente a legitimar la falta de estudio sobre un instituto jurídico desconocido.

Lo anterior se debe, sin duda, a que el desarrollo del derecho financiero en nuestro país se ha llevado a cabo de manera desigual, manteniendo

junto a un robusto cuerpo de doctrina relativo a los recursos y, fundamentalmente a los recursos tributarios, un escuálido, cuando no inexistente, reducto consagrado al análisis del gasto público.<sup>2</sup>

En este sentido, deben considerarse caducos los razonamientos de los autores antiguos acerca de la naturaleza administrativa del presupuesto, ya que los más relevantes autores de nuestros días advierten que por lo que se refiere al gasto público, su regulación debe venir dada por normas jurídicas, sin olvidar que la soberanía financiera se atribuye al Poder Legislativo del Estado, por lo que parecen no existir, hasta ahora, límites jurídicos a la fijación de los gastos públicos, en su cuantía y destino y, por tanto, el aumento de los mismos, lo que quiere decir que las decisiones sobre los gastos públicos, al ser de índole política, deben adoptarse según las líneas fundamentales trazadas por el texto constitucional.

Pero para entrar propiamente en materia, debemos reiterar que el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal es una ley, en sentido formal y material, ya que el presupuesto (ingresos y gastos) es una materia que la Constitución Federal reserva a la ley.

En efecto, hay reserva de ley cuando un precepto constitucional exige que sea la ley la que regule una determinada materia<sup>3</sup>; por ejemplo, la materia penal o la tributaria (reserva material de ley).

Ahora bien, en materia de aprobación del presupuesto (ingresos y egresos) debe calificarse también como reserva de ley, puesto que la Constitución confiere a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la competencia de regular esta materia, a fin de dar existencia a actos que se insertan en un procedimiento que afecta la formación, aprobación y gestión del presupuesto.

Dice el artículo 122, base primera, fracción V, inciso b) de la Constitución Federal:

---

<sup>2</sup> Los Ministros no nos dejarán mentir: ¿Cuántas monografías sobre derecho presupuestario se han publicado en nuestro país? Ninguna. Varios administrativistas, cuando el derecho financiero no era una rama autónoma, es decir, con principios y doctrina propios, escribieron en sus obras algunas líneas sobre el instituto presupuestario, recogiendo –como la ejecutoria– las doctrinas antiguas del presupuesto, como la de Paul Laband, que data de 1871, aunque despreciando (foja 191) las elaboraciones teóricas de autores más enterados y modernos.

<sup>3</sup> Vid. De Otto, I., "Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes", Ariel, Barcelona, 1991, p. 151.

"La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: ... b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto."

Por tanto, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal constituye una materia constitucionalmente reservada a la ley, no sólo porque su contenido debe tener forma de ley, sino también porque la competencia legislativa para aprobar el presupuesto está reservada a la ley<sup>4</sup>.

De este modo, la ley del presupuesto es una ley atributiva de competencia y, como tal, goza del contenido jurídico material propio de esa clase de leyes, consistente en la creación de la posibilidad jurídica a favor de los órganos del Estado (gobierno) de querer y realizar válidamente en nombre y por cuenta del Estado, dentro de los límites y para los fines especificados por la Constitución, el ejercicio de las finanzas públicas. De aquí deriva que tanto las disposiciones del presupuesto relativas a los ingresos, como las relativas a los gastos, son leyes materiales y formales, porque atribuyen a los órganos del Estado competencia para pagar y recaudar.

Incluso, podría decirse que en materia de gastos públicos el Constituyente no conoce otra forma de autorización más que la ley, en el sentido propio del término, pues basta recordar los siguientes artículos de la Constitución Federal:

"Artículo 13.- ... Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley."

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: fracción XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones."

"Artículo 75.- La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo

---

<sup>4</sup> La reserva de ley en materia presupuestaria deriva del artículo 122, Base primera, fracción V, inciso b) constitucional, pero se fortalece por el texto del inciso e) de esta misma fracción, que dice: "La Asamblea Legislativa ... tendrá las siguientes facultades: e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal."

que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo."

"Artículo 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior."

"Artículo 127.- El presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda."

En consecuencia, si el Constituyente reserva determinadas materias a la ley, es porque ha considerado que sus características hacen conveniente políticamente su regulación por la Asamblea Legislativa, amén de que se habla de reserva de ley porque ésta es la forma de expresión de ese órgano legislativo.

En efecto, el empleo de la forma legislativa tiene por objeto dejar fuera de toda duda que las normas dictadas por esa vía son emitidas con el valor de prescripciones de la autoridad soberana y, consiguientemente, como derecho primario de la comunidad. Por ello, tampoco cabe admitir la categoría de leyes puramente formales, dado que toda ley formal genera una norma jurídica: la ley producida siguiendo las formas constitucionalmente establecidas, crea y no puede crear más que normas jurídicas.

Asimismo, la incorporación de la institución del presupuesto al texto constitucional y la constitucionalización del procedimiento presupuestario responde a un propósito de garantía jurídica de los ciudadanos frente a los abusos del poder, y en particular, del poder financiero, que es característico del Estado de derecho.

Así, con la reserva de ley en materia presupuestaria, "ley formal" y "ley material" son términos inútiles e injustificados, ya que resulta innecesaria tal clasificación en materias propias de la ley.



Por tanto, debe estimarse innecesario acudir a clasificaciones infundadas, sin base en el ordenamiento constitucional y por añadidura estériles, toda vez que el mandato de la Constitución es claro en exigir al presupuesto de egresos la naturaleza de ley, sin olvidar la norma de atribución de competencia que deriva del artículo 122 de la misma Constitución, que viene a reservar de manera exclusiva a la Asamblea Legislativa la aprobación del presupuesto (ingresos y egresos) del Distrito Federal.

De esta forma, por lo que hace a nuestro derecho positivo, es fácil advertir que si la misión principal de la Asamblea Legislativa es la elaboración y aprobación de las leyes (artículo 7o. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal)<sup>5</sup>, y si el artículo 10 del mismo texto legal reserva de modo expreso una serie de materias a la ley, entre las cuales figura el presupuesto<sup>6</sup>, no se comprende cómo la Asamblea Legislativa podría cumplir la misión que le encomienda el citado artículo 7o. a través de "actos administrativos".

Las consideraciones precedentes, permiten llegar a una conclusión firme y acorde con cuanto hemos dicho hasta aquí: el artículo 122 constitucional contiene una reserva material de ley que exige que el presupuesto (ingresos y gastos) del Distrito Federal sea producto del proceso legislativo, sin que éste se enturbie con clasificaciones ajenas al texto constitucional<sup>7</sup>.

9) La ejecutoria aborda el tema del presupuesto desde premisas puramente abstractas o apriorísticas, apoyándose en la teoría de la dualidad de la ley, fruto de la doctrina iuspublicista alemana de la segunda mitad del siglo XIX.

Según esta teoría, existen dos clases de leyes: a) leyes en sentido material, que contienen una norma jurídica, una regla de derecho, emanada del Poder Legislativo que afecta a la esfera de los derechos de los

<sup>5</sup> "La Asamblea de Representantes es el órgano local de gobierno al que le corresponde la función legislativa en el Distrito Federal en las materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorgan."

<sup>6</sup> "Son atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal: ... III. Examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos."

<sup>7</sup> ¿Quién podría dudar de la necesidad de una ley en una materia que en sí misma es legislativa?

gobernados, bien en sus relaciones recíprocas, bien en sus relaciones con el Estado, y b) leyes en sentido formal, que son aquellas disposiciones establecidas según el procedimiento constitucionalmente previsto para la formación y sanción de las leyes, cualquiera que sea el carácter y objeto de las mismas.

El presupuesto, se dice, no contiene normas jurídicas, sino un mero cálculo, una estimación previa de los ingresos y los gastos, una cuenta. No es, en consecuencia, una ley más que en el sentido formal; materialmente no representa ejercicio del Poder Legislativo, sino de funciones propiamente ejecutivas: es, en sustancia, un acto administrativo. Esta tesis, que se formuló de manera arquetípica por Paul Laband en 1871<sup>8</sup>, es la que adopta la ejecutoria para estimar que el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para 1998 no es una ley en sentido material, sino sólo un acto administrativo.

Dice la ejecutoria (fojas 133 a 135):

"En primer lugar, es importante anotar la diferencia que existe entre la 'Ley del Presupuesto y el Presupuesto de Egresos'.— Por 'Ley del Presupuesto' se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la Administración Pública y para los particulares.— Por 'Presupuesto de Egresos' se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo de tiempo determinado.— 'El Decreto del 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 competencia o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica.— En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre 'Ley del Presupuesto' y 'Presupuesto de Egresos' está expresamente contemplada tanto en la Constitución General de la República, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.— El artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, de la Constitución General de la República señala como facultades de la Asamblea Legislativa, en

---

<sup>8</sup> Su obra en español se traduce como "El Derecho Presupuestario", y existe una traducción del alemán por el IEF, Madrid, 1979.

el inciso e) 'expedir las disposiciones legales para organizar ... el presupuesto ... del Distrito Federal' y, en el inciso b), 'examinar discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos ... del Distrito Federal ...'.— El artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por su parte, señala como facultades de la Asamblea Legislativa, en la fracción IX, 'expedir las disposiciones legales para organizar ... el presupuesto ... del Distrito Federal' y, en la fracción II, 'examinar, discutir y aprobar anualmente ... el presupuesto de egresos del Distrito Federal ...'.— Esto es, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada tanto para expedir la 'Ley del Presupuesto', como para examinar, discutir y aprobar el 'Presupuesto de Egresos'.— Ahora bien, la 'Ley del Presupuesto', es decir, el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Distrito Federal, está contenida en el Código Financiero del Distrito Federal, como se advierte de su artículo 1o., que dice:— 'Artículo 1o.- Las disposiciones de este código, son de orden público e interés general, tienen por objeto regular la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Distrito Federal, la elaboración de los programas base del presupuesto de egresos, la contabilidad que de los ingresos, fondos, valores y egresos se realice para la formulación de la correspondiente cuenta pública, las infracciones y delitos contra la hacienda local, las sanciones correspondientes, así como el procedimiento para interponer los medios de impugnación que el mismo establece'.— El acto concreto de aplicación de la 'Ley del Presupuesto', o, mejor dicho, de las disposiciones relativas del Código Financiero del Distrito Federal, por cuanto se refiere a los egresos, es precisamente el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal."

Se parte entonces de la distinción entre presupuesto y la ley de aprobación del mismo, como actos de distinta naturaleza integrantes de ese acto complejo que es el presupuesto que contiene la autorización de los gastos públicos que definen el programa económico-financiero del gobierno, acto que es aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Pero esta forma legislativa, este acto de aprobación, así lo admite la ejecutoria, no transforma en ley material o sustantiva el acto aprobado, que continúa siendo un acto administrativo propio del jefe de Gobierno del Distrito Federal. La ley que lo aprueba es únicamente una "ley de aprobación" —ley en el sentido formal— en la que la Asamblea Legislativa no ejercita propiamente una función legislativa, sino una función de aprobación de los gastos del gobierno.

A esa vieja y caduca opinión debe decirse que, evidentemente, si de lo que se trata es de elaborar una teoría que justifique la supresión de los poderes y prerrogativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

en materia presupuestaria, nada más ingenioso que concebir el presupuesto de egresos como una norma de la administración con carácter de ley formal.

Aunque sinuoso el razonamiento, no deja de ser original, porque primero se pretende entender que la "Ley del Presupuesto" es el "articulado", en tanto que el presupuesto de egresos es sólo un acto administrativo, un cuerpo separado al que se le ha unido aquél.

Luego, se argumenta que el presupuesto de egresos en sí mismo considerado, o sea, los estados numéricos de previsión de gastos, desde el punto de vista jurídico, no son un acto legislativo, sino un acto administrativo, que entra dentro de las atribuciones normales del gobierno, por lo que el Legislativo carece de competencia material para aprobarlo.

Nada más alejado de la realidad. El contenido jurídico normativo, y no sólo meramente contable, de los estados numéricos de previsión del presupuesto de egresos nos parece indudable, pues es preciso no olvidar que un precepto normativo no necesariamente debe tener la estructura de un texto que contenga una proposición prescriptiva, general o no, pudiendo ser también un mandato individual, expresado incluso por símbolos distintos de los meramente lingüísticos, como podrían ser los gráficos, los números, etcétera. Por lo cual, también un conjunto simbólico puramente numérico significativo de actividades, es idóneo para concretar un precepto normativo. Piénsese, por ejemplo, en una tarifa impositiva, en una tabla para determinar la contaminación del agua, entre otras.

El presupuesto de egresos ha de definirse no en atención a su contenido, sino como resultante del ejercicio de un determinado poder y, por tanto, en función de a qué órgano del Estado se atribuye ese poder y del ámbito de competencia a él reconocida en el ejercicio de dicho poder, por el ordenamiento constitucional.

Consecuentemente, el presupuesto del Estado es un acto unitario, en el que los ingresos y gastos y la ley de aprobación, forman un único acto legislativo<sup>9</sup>. Y en cuanto acto unitario, acto legislativo, el presupuesto de egresos tiene el contenido y los efectos jurídicos propios de toda ley:

---

<sup>9</sup> Entre la amplia doctrina moderna que comparte esta idea, está Giuliani Fonrouge, C.M., "Derecho Financiero", Tomo I, Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 163.

regular una parcela de la actividad pública (el modo de gastar los medios económicos del Distrito Federal), creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas de los particulares.

En este sentido, si el presupuesto de egresos, en cuanto regula los poderes atribuidos a la administración financiera en materia de gastos, tiene un claro contenido jurídico que afecta tanto a la propia administración como a los particulares acreedores o deudores, lleva a concluir que sus normas no pueden ser sino normas jurídicas.

En efecto, el presupuesto de egresos es un documento único e indivisible, emanado de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de facultades constitucionales expresas, de ahí que no quepa separar la parte que contiene el plan de gastos del texto legal que lo aprueba, pues el acto legislativo es un acto unitario por su naturaleza. Además de que tampoco es dable limitar la facultad legislativa de la asamblea, pues –como se dijo– en esta materia la acción legislativa es reservada, primordial, básica y originaria.

10) Por otro lado, frente al criterio dualista, que sostiene que sólo puede ser fuente de derecho la ley que contenga una regla de derecho, cabe afirmar que es ley todo acto emanado del Poder Legislativo que cumpla las formalidades constitucionales. Sostener que no puede legislarse a través de una ley emitida en ejercicio de una verdadera y propia competencia legislativa por razón de la materia, es una contradicción en los términos. El presupuesto de egresos, pues, debe ser considerado como una ley perfecta, tanto por lo que respecta a su forma, contenido y efectos.

Lo contrario sería admitir que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se reduce a aprobar o a autorizar lo que le propone el jefe de gobierno, pero lo cierto es que la asamblea recibe un simple proyecto, y no un texto acabado al que sólo falte el refrendo legislativo.

Antes bien, la aprobación del presupuesto de egresos es un límite jurídico que vincula estrechamente al gobierno, ya que éste no sólo no puede emprender cualquier operación de ejecución antes de haber obtenido previamente esa autorización, sino que también está obligado a sujetarse a las indicaciones precisas y detalladas dadas por la Asamblea Legislativa en materia de gastos públicos.

En definitiva, el presupuesto de egresos, más que un acto administrativo, es una ley de la asamblea que implica consecuencias jurídicas precisas que se imponen al gobierno y a los particulares.

Rechazar la conclusión anterior traería como resultado el debilitamiento del poder de la Asamblea Legislativa frente al genio expansivo del Poder Ejecutivo, lo que se traduce en un menor control democrático sobre la política económica y financiera del gobierno, resultando así paradójico que el principio de separación de poderes, que nació como criterio práctico de la política (no es bueno dar demasiados poderes a una persona), con el fin de salvaguardar los derechos democráticos de la población frente a los posibles abusos del Poder Ejecutivo, se utilice ahora para resolver la competencia financiera del gobierno en detrimento de la Asamblea Legislativa.

11) Por otro lado, a nuestro entender, la Constitución Federal en su artículo 122, base primera, fracción V, inciso b)<sup>10</sup>, configura el poder presupuestario como una colaboración entre los poderes del Distrito Federal, gobierno y Asamblea Legislativa, consagrando el reparto de funciones: iniciativa del Ejecutivo, aprobación de la asamblea, y ejecución por el gobierno.

Ahora bien, partiendo del hecho de que la iniciativa en el ciclo presupuestario está atribuida de manera exclusiva al gobierno (ello es lógico, puesto que a él corresponde en principio el poder de impulso y de dirección de la función política y administrativa del Estado) ¿qué debe entenderse por examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos? ¿qué enlace jurídico-político cabe atribuir a las facultades de la Asamblea Legislativa?

Es decir, se trata de determinar en qué medida el proyecto de presupuesto de egresos elaborado por el gobierno puede ser modificado por la Asamblea Legislativa, bien en el seno de la comisión correspondiente, bien en el Pleno de la misma. O si, por el contrario, la asamblea tiene únicamente facultades para aprobar o rechazar el presupuesto, pronunciándose en bloque sobre el mismo, pero sin facultades para controlar internamente o rehacer el proyecto presupuestario preparado por el gobierno.

---

<sup>10</sup> "La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto ... la facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al jefe de Gobierno de Distrito Federal."

Sobre el particular, consideramos que la asamblea podría rechazar el presupuesto presentado devolviéndolo al gobierno para su estudio, por no estar de acuerdo con el volumen total de gastos que el programa económico del gobierno propone.

Es decir, la competencia del Legislativo respecto del examen del presupuesto de egresos se limita a la "distribución interna" de esa cifra global entre los diferentes créditos presupuestarios presentada por el gobierno, la que puede alterar o modificar el legislativo libremente, por ejemplo, reduciendo la consignación de créditos presupuestarios para un determinado servicio o finalidad.

Entonces ¿qué ocurre cuando el proyecto de presupuesto de egresos elaborado por el gobierno es modificado por las enmiendas presentadas por la Asamblea en el debate anual del presupuesto?

En caso de que dichas enmiendas se incorporasen en el texto del presupuesto de egresos y éste resultase reformado en el sentido propuesto por la asamblea, no creemos que pueda sostenerse que el presupuesto es un acto administrativo del gobierno que no pierde su condición de tal por el hecho de su aprobación legislativa.

Así, la competencia material (y no sólo meramente formal derivada del acto legislativo de aprobación) de la Asamblea Legislativa respecto del presupuesto de egresos, es lógica y, por tanto, evidente.

Desde luego, no sería admisible oponerse a esta conclusión, que las enmiendas deben considerarse como actos del gobierno dirigidos a introducir las modificaciones exigidas por la asamblea para aprobar el presupuesto de egresos si se admite la naturaleza formal de dicha ley, puesto que una explicación semejante supone desnaturalizar por completo el concepto y sentido del derecho de enmienda del Legislativo.

En efecto, de modo alguno las enmiendas significan el establecimiento de una condición jurídica o política cuyo cumplimiento por el Ejecutivo se exija por el Legislativo para aprobar el presupuesto presentado por el gobierno. Las enmiendas son siempre actos del Poder Legislativo y su inclusión en el presupuesto de egresos revela a las claras que éste es una ley como todas las demás, que contiene una manifestación de voluntad del Estado y a cuya formación concurren, con distintas competencias, el Legislativo y el Ejecutivo.

12) Aunado a lo anterior, cabe recordar que las normas presupuestarias que regulan la autorización de los gastos (o la administración y gestión de los ingresos), son verdaderas reglas de derecho, con efectos jurídicos generales, y ello porque también en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal se encuentran normas jurídicas de contenido muy diverso, como las siguientes:

a) Normas que innovan o modifican el ordenamiento positivo:

"Artículo 10.- El ejercicio presupuestal y el control de las erogaciones del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año de 1998, se sujetarán a las disposiciones de este decreto, del Código Financiero del Distrito Federal y a las demás aplicables en la materia."

b) Normas que complementan o incluso modifican algunos preceptos de las leyes de administración, contabilidad o registro de gastos:

"Artículo 18.- Las adecuaciones a los calendarios de gasto que tengan por objeto anticipar la disponibilidad de recursos, sólo podrán ser autorizadas por la Secretaría de Finanzas; en consecuencia, las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, deberán observar un cuidadoso registro y control de su ejercicio presupuestario, sujetando sus compromisos de pago a los calendarios aprobados."

c) Normas que contienen delegaciones o autorizaciones legislativas:

"Artículo 26.- El jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá modificar el contenido orgánico y financiero de los programas de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades incluidas en este presupuesto de egresos, cuando por razones de interés social, económico o de seguridad pública lo considere necesario, de lo cual se dará cuenta en su oportunidad a la Asamblea Legislativa."

d) Normas que autorizan o limitan consignaciones de créditos en relación con gastos creados por otras normas legales sustantivas:

"Artículo 31.- ... Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades no podrán modificar sus estructuras orgánicas y ocupacionales aprobadas en el ejercicio de 1997, debiendo ser éstas acordes con las normas vigentes, por lo que sólo podrán hacer cualquier adecuación con la autorización del jefe de Gobierno del Distrito Federal, previo



dictamen de la Oficialía Mayor y en función a las disponibilidades presupuestales de cada dependencia; tratándose de las entidades se requerirá la autorización de su órgano de gobierno, conforme a los lineamientos que se dicten para tal efecto, de acuerdo con la ley en la materia."

Entonces ¿cómo negar el carácter de ley material al presupuesto de egresos si éste puede derogar, reformar o regular distintos aspectos de otras leyes financieras? ¿Cómo podría un acto administrativo fijar límites a las leyes?

Ello no sería posible. El presupuesto de egresos tiene los caracteres de valor y la fuerza de ley, ya que existe la imposibilidad de que sus normas sean derogadas o modificadas por simples reglamentos, así como la posibilidad de que modifique o incluso derogue normas precedentes de igual o inferior rango. De esta forma, en virtud del contenido jurídico normativo de carácter general y aun permanente del presupuesto de egresos, no parece que pueda acogerse en nuestro derecho la tesis que lo considera como una simple ley en sentido formal<sup>11</sup>.

Ahora bien, si la diferencia entre un acto administrativo y una ley reside en el hecho de que la ley puede modificar el derecho vigente, en tanto que el acto administrativo no puede hacerlo, es indudable que la ley del presupuesto tiene la fuerza jurídica suficiente para modificar el derecho vigente, de lo que se desprende que no es un acto administrativo, sino una ley.

Entonces ¿será necesario ampliar el concepto de ley para que dentro de él tenga cabida el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal? Consideramos que no, porque éste no es el modo de enfocar el problema. A diferencia de la ejecutoria, el presupuesto de egresos no pretende dar una nueva estructura a las normas de nuestro ordenamiento jurídico, sino sólo permitir la gestión financiera del gasto público.

Por otra parte, el artículo 122 de la Constitución Federal se refiere no sólo a la forma, sino también a la génesis de la ley; y al referirse a la génesis de la ley, está aludiendo al sujeto que participa en su creación,

---

<sup>11</sup> En nuestra opinión, si el presupuesto de egresos no estableciera derecho objetivo y, consiguientemente, no hiciera surgir derechos subjetivos en los ciudadanos, sería en todo caso una ley orgánica, puesto que no dejaría de ser enunciativa de competencias, de mandatos y responsabilidades hacia el gobierno.

el cual no es sólo un elemento formal, sino también sustantivo, en cuanto sirve de puente para pasar del concepto formal, o mejor dicho subjetivo de la ley, a la reconstrucción del concepto material, o mejor, objetivo de la ley.

Por ello, cuando se dice que ciertas leyes poseen contenido normativo mientras que otras carecen de él, puede estarse, o no, afirmando algo jurídicamente correcto, pero en cualquier caso es irrelevante a efecto de delimitar el concepto de ley, ya que, —repetimos— no hay posibilidad jurídica de encajar una ley "sólo en sentido formal" en la jerarquía de normas que presiden nuestro ordenamiento jurídico. De modo que siendo uno el concepto de ley, también ha de ser una e igual la intensidad de sus efectos, es decir, la obligatoriedad del mandato, con independencia de su contenido.

En suma, toda decisión emitida por el Poder Legislativo, en la forma que es propia al órgano de la legislación, constituye una ley en el sentido constitucional del término. En cuanto al fondo, la ley no se caracteriza ni por su contenido ni por la naturaleza de sus prescripciones: el poder de la ley es ilimitado. Pero este poder le viene directamente de su fuerza formal, y deriva del propio origen de la ley, es decir, de la superioridad del órgano que dicta las leyes.

13) A lo anterior habría que agregar que una verdadera ley formal y material, se caracteriza no sólo por el procedimiento requerido para su emisión, sino también porque tiene un contenido coactivo e imperativo (esencia de toda ley), vinculando y normando las conductas tanto de la administración como la de los particulares.

Por ejemplo, el artículo 16 del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para 1998, dice:

"Artículo 16.- Queda prohibido a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, así como a los demás órganos que ejerzan recursos previstos en este presupuesto, contraer obligaciones que impliquen comprometer recursos de los subsecuentes ejercicios fiscales, celebrar contratos, otorgar concesiones, permisos, licencias y autorizaciones, o realizar cualquier otro acto de naturaleza análoga, que impliquen la posibilidad de algún gasto contingente o adquirir obligaciones futuras, si para ello, no cuentan con la previa autorización de la Secretaría de Finanzas, en los términos del Código Financiero del Distrito Federal.— La Contraloría General del Dis-

trito Federal en el ámbito de su competencia, verificará periódicamente los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de la Administración Pública del Distrito Federal, en relación con las estrategias, prioridades, objetivos de la planeación nacional y programas señalados, a fin de que se adopten las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas."

Así pues, el eje del presupuesto de egresos no está tanto en el plan financiero, como estableció la ejecutoria, sino en su autorización; la Asamblea Legislativa, al aprobar ese presupuesto, dirige toda la política financiera del Distrito Federal en uno u otro sentido, conforme al criterio de la mayoría.

En este orden de ideas, no se ve qué elemento nuevo o qué luz pueda aportar la distinción entre ley en sentido material y ley en sentido formal. Todo ello al margen de la falta de sanción legal de dicha distinción, pues mientras no se demuestre lo contrario, las leyes sólo se derogan por otras leyes posteriores, no constando si la ley en cuestión habrá de ser formal o material, ni la persona u órgano a quien correspondería realizar con posterioridad a la actividad desarrollada por la asamblea tan trascendente distinción<sup>12</sup>.

Podemos ya entonces afirmar, como corolario de lo expuesto hasta aquí, que tanto la tesis de la ley del presupuesto como ley meramente formal, que contiene un simple acto administrativo o un acto político de gobierno, que por su trascendencia y solemnidad se le reviste sólo del ropaje de ley, como asimismo, la tesis de que la intervención de la Asamblea del Distrito Federal en la aprobación del presupuesto no constituye materialmente el ejercicio de una verdadera y propia función legislativa, sino únicamente una función de control político, no tienen cabida en nuestro derecho positivo ni en el derecho comparado.

---

<sup>12</sup> Quizá por ello el Tribunal Constitucional español, en su sentencia STC de 20 de junio de 1981, ha considerado "hoy superada" la polémica sobre la consideración de la Ley del Presupuesto como ley meramente formal, afirmando que se trata de una ley plena, aunque sometida a un procedimiento especial de aprobación. En parecidos términos, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en su sentencia de 23 de noviembre de 1989, destacó lo siguiente: "El Presupuesto de la República es una ley formal y material, pero especial por la materia que la constituye y por el procedimiento de su sanción.". También la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, en su fallo 148:81, ha dicho que: "Es de la esencia misma del sistema económico constitucional que rige en la Nación y en todas las provincias que la forman y se halla consignado en disposiciones expresas de sus respectivas leyes fundamentales, que el poder de disponer de los dineros públicos reside en el departamento legislativo del gobierno, aun cuando corresponda al Ejecutivo, por la naturaleza de sus funciones, hacer efectivas las disposiciones de aquel poder ...".

Efectivamente, a este respecto no estará de más traer a colación, por lo ilustrativa que es, la exposición de motivos de la Ley General Presupuestaria española (1988), que en su apartado IV señala lo siguiente:

"No puede cerrarse el presente apartado expositivo sin proclamar la consideración de la ley material y formal que se asigna a la de presupuestos generales del Estado que cada año votan las Cortes Españolas. Los fines que hoy persigue todo presupuesto exigen una coherencia interna y un despliegue de medidas que han de tener su adecuado marco en la propia ley aprobatoria del mismo. La ley anual de presupuestos ya no cumple sólo funciones limitativas del gasto público ni tiene como único destinatario a la Administración Pública. La importancia que el sector público va adquiriendo incluso en los países de sistema económico mixto y las vinculaciones subjetivas que sus presupuestos generan, están dotando de generalidad y de sentido material a la ley en cada ejercicio les refrenda ... Así se reconoce a la Ley de Presupuestos Generales del Estado el rango formal y el contenido material de ley, sin que deba suscitar preocupaciones jurídicas el que en ella se articulan todas las disposiciones de naturaleza financiera que sea necesario o conveniente promulgar para la ejecución congruente o simétrica de los estados de gastos e ingresos en el respectivo periodo anual<sup>13</sup>."

14) La ejecutoria (foja 190), distingue tres teorías en la doctrina extranjera sobre la naturaleza jurídica del presupuesto: "las que lo consideran como un acto legislativo (como una ley), las que lo consideran como un acto administrativo (como un decreto); y las que lo consideran una ley *sui generis*".

Nos permitimos consultar algunos de los autores partidarios de una y otra teoría. Nuestra sorpresa fue que los autores que consideran al presupuesto como un acto administrativo, son autores del siglo pasado o de la primera mitad de éste, como Laband, Jellinek y Mayer. En cambio, los autores que consideran al presupuesto como una ley, en sentido propio del término, son actuales, como Álvaro Rodríguez Bereijo (actual presidente del Tribunal Constitucional Español) y Eusebio González García.

---

<sup>13</sup> Vid. "La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1978", Álvaro Rodríguez Bereijo, en Hacienda y Constitución, IEF, Madrid, 1979, pp. 196 y 197.

Entonces ¿cuál fue la teoría que se adoptó en la ejecutoria? ¿la del siglo pasado, o la de la segunda mitad de este siglo, más moderna y fundamentada?

Con independencia del gran estancamiento a que lleva la ejecutoria, queremos señalar que —contrariamente a lo considerado por ésta— ninguno de los partidarios de una y otra teoría, equiparan acto administrativo con "decreto". Esto es un invento de la ejecutoria y al mismo tiempo una prueba de que le faltó un mayor análisis del problema.

En efecto, la ejecutoria resucitó una teoría totalmente superada, sin escuchar a autores que advierten que ya no tiene sentido distinguir en esta materia la ley en sentido formal y la ley en sentido material.

Por ejemplo, Rodríguez Bereijo dice:

"Los postulados y las bases sobre las que se sustentaba la distinción entre ley en sentido material y ley en sentido formal —constitucionalismo liberal del siglo XIX y rígida separación de los poderes—, se han modificado tan profundamente como para poder preguntarse acerca del sentido de esta distinción y de su validez actual para explicar los efectos jurídicos que se derivan de la institución presupuestaria.—Pero al margen de la inutilidad misma de la distinción entre ley en sentido material y en sentido formal, es preciso reconocer la inconsistencia de su aplicación para explicar la naturaleza y efectos del presupuesto<sup>14</sup>."

Por su parte, González García señala:

"... dentro del marco de esta crítica general a la concepción formal de la ley del presupuesto, es necesario destacar la escasa utilidad que reviste la distinción entre ley en sentido material y ley en sentido formal. La ley se distingue de cualquier otro acto por emanar del Poder Legislativo en el ejercicio de las específicas atribuciones que le son conferidas por las leyes constitucionales<sup>15</sup>."

Finalmente, Andrea Amaticci argumenta:

<sup>14</sup> "El Presupuesto del Estado", Tecnos, Madrid, 1970, pp. 50 y 52.

<sup>15</sup> "Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica", Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973, p. 250.

"La irrelevancia sobre el plano constitucional de la distinción entre ley formal y material, exenta de realizar un examen particular de las argumentaciones con las cuales se sostiene que la ley del presupuesto es formal, sustancial o mixta<sup>16</sup>."

15) Por otro lado, la ejecutoria desprecia la doctrina extranjera diciendo que:

"... es importante destacar que todas las teorías extranjeras sobre la naturaleza del presupuesto, en todo caso serían aplicables a la 'Ley del Presupuesto' del Distrito Federal, es decir, a las disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos, pero no al presupuesto de egresos, pues ninguna de ellas analiza sólo el aspecto egresos del presupuesto.— Así las cosas, de poco o nada sirve, para efectos del caso que nos ocupa, abundar en las razones que se han dado en la doctrina extranjera para considerar el presupuesto como un acto materialmente legislativo o como un acto materialmente administrativo, pues lo que en la especie se combate no es la 'Ley del Presupuesto', sino el presupuesto de egresos." (foja 191)

En relación con lo anterior, cabe señalar que es inexacto lo considerado por la ejecutoria, toda vez que sólo constituye una afirmación que no se justifica plenamente, porque no es correcto atribuir a la doctrina extranjera el defecto de estudiar el presupuesto del Estado sin hacer referencia a los gastos, así como tampoco que sus elaboraciones teóricas se refieren a la "Ley del Presupuesto", y no al documento que autoriza para un ejercicio fiscal la aplicación de los fondos públicos a determinados rubros.

Cuando la doctrina extranjera estudia el presupuesto, lo hace partiendo de la conjunción de ingresos y gastos. Pero esto es lógico, ya que no hay otra forma de entender el presupuesto del Estado.

En el presupuesto, constitucionalmente, los ingresos se ligan funcionalmente con los gastos, ya que éstos tienen un valor instrumental respecto de aquéllos. Reflejo de tal principio es la relación entre tributo y concurso a los gastos públicos, contenido en el artículo 31, fracción IV de la Cons-

---

<sup>16</sup> "L'ordinamento giuridico finanziario", Seconda Edizione, Jovenen Editore, Napoli, 1981, pp. 130 y 131.

titución Federal. La relación jurídica entre ingresos y gastos es dada por el presupuesto, ya que son la expresión de un mismo fenómeno: las finanzas del Estado<sup>17</sup>.

Por ello, entre la vertiente de los ingresos públicos y la vertiente de los gastos públicos existe una relación de funcionalidad, de instrumentalidad, que hace difícil que una pueda ser cabalmente establecida sin una referencia a la otra. Jamás el fin del ingreso público podrá pensarse disociado de su distribución y posterior empleo en forma de gasto público.

Además, es una consecuencia necesaria de lógica constitucional que el mismo poder (el Legislativo) que delibera sobre los ingresos delibere también sobre los gastos. El derecho presupuestario se apoya así sobre esta doble necesidad constitucional.

La relación de correlación entre gastos e ingresos que es, pues, la razón de ser del presupuesto, consiste en eso: que los ingresos proporcionen los medios para que los gastos sean pagados, en la medida global en que la suma comprensiva de ellos lo requiere, de manera que en el momento en que el gobierno delibera la ejecución de un gasto, sepa que tiene a su disposición los fondos necesarios (posibilidad financiera).

Desde otro ángulo, el instituto del tributo no puede ser jurídicamente entendido, a partir de la norma constitucional referida, más que en relación con los gastos públicos, lo cual se traduce en que nadie está obligado a contribuir sino para sostener los gastos públicos, o lo que es lo mismo, no se pueden establecer tributos sino para sostener los gastos públicos por medio del producto recaudatorio que con ellos se obtiene.

Este nexo constitucional entre el tributo y el gasto público tiene como corolario la calificación para ambos de institutos jurídicos, ya que el primero constituye el medio para recaudar ingresos públicos y el destino del rendimiento de los tributos es la cobertura de los gastos públicos.

Las razones anteriores llevan a considerar que lo importante de la actividad financiera del Estado no es sólo el monto global y las diferentes

---

<sup>17</sup> Recuérdense además los principios presupuestarios, como el de unidad (sólo existe un presupuesto) y el de equilibrio (ingresos y gastos deben guardar equilibrio). Ambos apartados se ligan existencialmente, es decir, los egresos existen porque existen los ingresos, y viceversa.

clases de los impuestos que se pagan, sino primordialmente el empleo que se hace de su producto: cuánto se gastará y para quién se gastará. Esto, que para la ejecutoria es irrelevante, sólo lo puede decidir la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de la ley del presupuesto de egresos.

En consecuencia, la ejecutoria no debió dejar de aplicar la doctrina extranjera, sino más bien adaptarla a nuestro sistema presupuestario que como ocurre en prácticamente todo el mundo, se integra también por ingresos y gastos públicos.

Por el contrario, la ejecutoria debió rechazar la doctrina mexicana que cita a fojas 191 y 192 (Gabino Fraga, de la Garza, Cortina Gutiérrez y Serra Rojas), ya que, sin ánimo chauvinista, estos autores no se refieren al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, sino al de la Federación, que es aprobado exclusivamente por la Cámara de Diputados, mientras la Ley de Ingresos es aprobada por el Congreso de la Unión, es decir, por las dos Cámaras.

En cambio, en el caso del Distrito Federal no existen dos Cámaras, sino sólo una, la Asamblea Legislativa, de manera que la distinción entre ley en sentido formal y ley en sentido material resulta aún más inaceptable dentro de un esquema en el que existe un solo órgano legislativo que en esta materia emite exclusivamente leyes, conteniendo por ello siempre preceptos jurídicos, toda vez que la forma de ley lleva en sí misma el contenido jurídico.

16) A foja 191, la ejecutoria admite que "la doctrina mexicana, si bien se refiere al Presupuesto de Egresos de la Federación, ha sido uniforme al convenir que el Decreto de Presupuesto de Egresos es un acto formalmente legislativo (porque emana de un órgano legislativo) y materialmente administrativo (acto administrativo condición).".

En nuestra opinión, la afirmación anterior también es inexacta, ya que los autores mexicanos modernos estiman que el presupuesto de egresos es un acto del Poder Legislativo en ejercicio de una función propiamente legislativa por razón de la materia, y no sólo de mera aprobación.

En efecto, la Asamblea Legislativa tiene competencias irrenunciables en materia presupuestaria. Su rol no se limita a "aprobar" el presupuesto. No es rol de mero "autorizante" o "controlante", sino que el legislativo eleva dicho instrumento a la categoría de ley. Negarle entidad de ley al presupuesto, equivale a pretender escapar del control parlamentario.



Autores como Gerardo Gil Valdivia ("Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público", Porrúa-UNAM, México, 1989, página 55), escriben lo siguiente:

"El gasto público de la Federación está sujeto al principio de legalidad, ya que debe estar contenido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, o en su respectivo ámbito de competencia en el del Distrito Federal, o bien contenido en ley posterior ... el presupuesto de egresos es una norma jurídica."

Por su parte, María de la Luz Mijangos Borja ("Control del Gasto Público", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 87, septiembre-diciembre 1996, UNAM, página 970), señala que:

"La labor del Legislativo en la materia presupuestaria es de legislación, y en esa medida de control, y estas dos funciones deben realizarse plenamente."

Finalmente, Mabarak Cerecedo, Doricela ("Derecho Financiero Público", Mc Graw-Hill, México, 1995, página 26), enseña lo siguiente:

"Por presupuesto de egresos se debe entender el ordenamiento legal que tiene por objeto expresar de manera anticipada, los proyectos de gasto de las diversas tareas y actividades que las diferentes unidades administrativas públicas han previsto para ejercer en un ejercicio fiscal. El presupuesto de egresos es una ley tanto en sentido formal como material, porque en su elaboración se sigue el procedimiento que señalan los preceptos constitucionales para la expedición de toda ley, como la iniciación, la discusión y aprobación, y la promulgación y publicación. Además, se está frente a un ordenamiento jurídico de carácter general, impersonal y abstracto, y en consecuencia es indudable que dicho presupuesto reúne todas las características que doctrinaria y constitucionalmente se exigen para que una disposición jurídica pueda tener la categoría de ley."

De acuerdo con los autores anteriores, es inexacto considerar que la doctrina mexicana "ha sido uniforme" en considerar al presupuesto de egresos como un acto materialmente administrativo. Antes al contrario, la doctrina moderna ha superado en absoluto esa antigua teoría, sin que los autores que siguen a ésta, se hayan ocupado de contradecir aquella doctrina.

17) La naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal tampoco la puede determinar la doctrina, mucho menos cuando la doctrina se refiere a un presupuesto de egresos distinto al del Distrito Federal; cuando ese presupuesto se aplicó hace ya varios años, y porque, en cualquier caso, los autores no examinaron las distintas normas del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Además, nótese que las obras que cita la ejecutoria a fojas 191 y 192, son de la época en la que todavía no existía la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

18) A fojas 193 y 194, la ejecutoria agrega:

"... se hace necesario precisar los efectos jurídicos que produce el presupuesto de egresos: a) Constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos. b) Es la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe hacer frente al Legislativo. c) Es, a su vez, la base y medida para determinar responsabilidad cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene el presupuesto.— El primero de estos efectos es el que marca la pauta para adoptar la postura indicada: Otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia, que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior.— Esto es tan evidente que la Asamblea Legislativa no podrá dar su autorización a otro órgano que no sea el Ejecutivo, que es el competente para el manejo de los fondos del Distrito Federal.— No puede decirse, por tanto, que la Asamblea Legislativa por medio del presupuesto de egresos dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto materialmente legislativo."

En la transcripción anterior se encuentra otra prueba de que la ejecutoria no examinó el presupuesto de egresos combatido, toda vez que la "autorización" de la Asamblea Legislativa no sólo es para el Ejecutivo, sino para una pluralidad de órganos, como se desprende con sólo leer sus artículos 6o. (Asamblea Legislativa), 7o. (Tribunal Superior de Justicia), 8o. (Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), 9o. (Comisión de Derechos Humanos), y 10 (Instituto Federal Electoral).

19) La tendencia en nuestro país es concebir al presupuesto de egresos como una ley, en el sentido estricto del término. La prueba de ello es que varios Estados de la República ya se refieren al presupuesto de egresos, como la "Ley del Presupuesto de Egresos". Por ejemplo, en el Estado de Guanajuato, el presupuesto de egresos se contiene en la "Ley

del Presupuesto de Egresos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de 1998", y en su artículo primero dispone lo siguiente:

"Artículo 1o.- El ejercicio del control del gasto público estatal para el año de 1998, se realizará conforme a las disposiciones de esta ley y a las demás leyes aplicables de la materia."

¿Acaso sería legítima que una resolución judicial, como la ejecutoria de la mayoría, modificara la voluntad legislativa y dijera que esa ley de presupuesto de egresos sólo tiene la forma de ley, porque materialmente es un acto administrativo?

20) Aun admitiendo que esta acción de inconstitucionalidad se puede resolver acudiendo a la teoría de la dualidad de la ley, consideramos que la ejecutoria sígue siendo incorrecta por lo siguiente:

A foja 145 la ejecutoria dice:

"Ni la Constitución General de la República, ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ... atribuyen al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal el carácter de ley."

Esto es inexacto, porque tampoco la Constitución Federal ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal califican al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal como un decreto y, sin embargo, la ejecutoria asegura que el presupuesto de egresos es un decreto.

Antes bien, el artículo 42, fracción IV del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dice:

"Artículo 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para: ... Fracción IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia asamblea."

El término "iniciativas" se refiere a la de la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, pues estos dos documentos requieren, según el artículo 122, base primera, fracción V, inciso b) de la Constitución Federal, la iniciativa de ley del jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En consecuencia, si hay iniciativa de ley del presupuesto de egresos, el presupuesto de egresos es una ley, y no un decreto. Incluso, así lo reconoce la ejecutoria a fojas 197 y 198, cuando transcribe parte de la ejecutoria del A.R. 2099/93, pronunciada por este Tribunal Pleno el 21 de mayo de 1996, por unanimidad de diez votos, bajo la ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, ejecutoria en la que dijimos que:

"La integración del presupuesto de egresos generalmente está determinada en una ley de contabilidad, mientras que para su exacta observancia debe ser aprobado por el Poder Legislativo y expedido con el carácter de ley."

21) Con independencia de lo anterior, resulta extraño observar que la mayoría aplica la regla establecida en la ejecutoria mencionada en el número anterior, pero a la inversa. En efecto, en la resolución citada (foja 201 de la ejecutoria que se objeta), se dijo lo siguiente:

"... el presupuesto de egresos combatido, debe ser considerado desde el punto de vista formal y para efectos del juicio de amparo como una ley, ya que surge a la vida jurídica cumpliendo el procedimiento legislativo que el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Baja California exige para la creación de las leyes locales."

En el caso en particular, la ejecutoria concluyó estableciendo que para las acciones de inconstitucionalidad el presupuesto de egresos no es una ley, sino un decreto, a pesar de que también "surge a la vida jurídica cumpliendo el procedimiento legislativo".

22) Por otro lado, la ejecutoria señala a foja 190 lo que sigue:

"... desde el punto de vista doctrinal, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta."

Tenemos otras objeciones a esta afirmación:

En primer término, consideramos que la generalidad de la Ley del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal viene de su propio concepto y contenido.

El presupuesto de egresos no es otra cosa que el gasto público del Distrito Federal. Ahora, si por gasto público se entiende el modo de satis-

facen las necesidades públicas mediante el empleo de fondos públicos, ¿qué más generalidad se puede exigir al presupuesto de egresos?

Ninguna. Basta leer el siguiente artículo:

"Artículo 29.- De acuerdo con las necesidades planteadas por la población del Distrito Federal, se establecen para la atención de las mismas los siguientes programas prioritarios:

"CK Promoción de la justicia

"CO Seguridad pública

"CI Impartición de justicia y vigilancia de la legislación laboral, fiscal y agraria

"3Z Regulación y preservación ecológica

"DJ Atención preventiva

"DK Atención curativa

"5E Vivienda

"5F Ampliación y mejoramiento de la planta física para la educación y capacitación

"3T Fomento y regulación del empleo, salud y seguridad."

Además, el presupuesto de egresos disfrutamos y, al mismo tiempo, nos vemos afectados todos. A través de él, se atacan graves problemas y necesidades públicas, como la salud, la seguridad pública, el transporte, etcétera. Y esto desde luego que involucra tanto a los órganos del Distrito Federal como a la ciudad en su conjunto.

El presupuesto de egresos es la espina dorsal del Distrito Federal, ya que regula acciones de bienestar social, como las relativas a los niños de la calle, pensionados, jubilados, viudas, discapacitados; a los incrementos en los costos de servicio de agua en bloque, energía eléctrica, medicinas y alimentos, así como a obras de urbanización, medio ambiente, entre otras.

Incluso, si alguien quiere conocer más a detalle lo que le cuesta al Distrito Federal la pérdida de generalidad e igualdad del gasto público, basta con examinar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

La ejecutoria no puede, pues, desconocer las consecuencias jurídicas y políticas que tiene el presupuesto de egresos. El presupuesto es el gobierno en cifras. Es algo más que una simple cuenta patrimonial; contiene números, programas, objetivos y, lo más importante, los límites específicos dentro de los cuales debe desenvolverse la actividad del gobierno, creando en beneficio, o a su cargo, derechos y obligaciones para los ciudadanos.

El presupuesto, además, es el compromiso entre los poderes en un régimen democrático. Del Ejecutivo porque, para administrar, hay que gastar lo que todos aportamos para el gasto de todos. Del Legislativo, porque en él se representa nada menos que al pueblo.

Por eso, los diputados promoventes de la acción de inconstitucionalidad (foja 9 de la ejecutoria), señalaron que el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal:

"... debe concebirse como un instrumento de planeación regulador del gasto público, con alto sentido social y alcance de interés colectivo por su carácter eminentemente vinculatorio entre gobernantes –ejecutor de acciones de beneficio público– y gobernados –obligados al pago de contribuciones en términos del artículo 31 constitucional–, norma general que debe concretarse con absoluta rigurosidad técnica y constitucional."

Este argumento era fundamental para determinar si el presupuesto de egresos es o no una norma de carácter general; sin embargo, la ejecutoria tampoco se ocupó del tema.

23) La ejecutoria admite que el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal es una ley sólo en sentido formal, ya que materialmente es un acto administrativo. Y nos preguntamos: ¿Cómo llegó la ejecutoria a esta conclusión? Advertimos que en ninguna de sus 204 páginas examinó un solo artículo del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; repetimos, la ejecutoria no examinó ningún artículo del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Sin embargo, la ejecutoria sí concluye que el presupuesto es un acto administrativo.

Al no haberse examinado los preceptos legales del presupuesto de egresos, era imposible determinar su naturaleza jurídica.

De poco sirvió a la ejecutoria que se objeta transcribir, de fojas 124 a 128, parte de la resolución pronunciada por este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 3/98, en la que se concluyó que para calificar a una ley en sentido material deben examinarse sus preceptos legales, como lo hace la resolución referida en la parte siguiente:

"En primer lugar y por razón de método, debe analizarse la naturaleza jurídica del decreto impugnado, a fin de establecer si reúne el carácter de disposición general, a efecto de poder delimitar el tipo de disposiciones que deben tenerse en cuenta para la resolución del problema ... En el caso concreto el decreto impugnado determina únicamente el ámbito territorial que comprende cada uno de los distritos electorales uninominales del Estado de Zacatecas, precisando al efecto las poblaciones que corresponden a cada distrito ..."

En esa acción de inconstitucionalidad, sí se examinó el Decreto del Congreso del Estado de Zacatecas, y gracias a ello, determinamos que ese ordenamiento contiene disposiciones formal y materialmente legislativas, ya que están "dirigidas a reglamentar una situación general, de interés para toda la población del Estado, a la que debe también que sujetarse la autoridad" (foja 128).

¿Acaso el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal no cumple con esta finalidad?

24) A continuación nos vamos a permitir transcribir algunos artículos y examinar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, porque encontramos en él verdaderas normas de derecho. Por ejemplo, su artículo 36 dispone lo siguiente:

"Las erogaciones por concepto de transferencias del Gobierno Federal y las aportaciones con cargo al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, se sujetarán a las estrategias y objetivos de la planeación nacional y a los programas formulados conforme a la Ley de Planeación y el Código Financiero del Distrito Federal, apegándose a los siguientes criterios: I. Los subsidios deberán orientarse hacia actividades que tengan alta incidencia entre los grupos de menores ingresos, y que conlleven a un mayor beneficio social."

En nuestra opinión, este artículo es una norma jurídica en sentido material, porque va dirigida a una generalidad de sujetos, concretamente a todas aquellas personas que van a establecer una relación con el

ente público y que verán protegida su posición jurídica en el marco de la ordenación legal de los subsidios que otorgue el Distrito Federal, convirtiéndose así en usuarios del gasto público que se realiza a través de la satisfacción de una necesidad pública. Piénsese en los efectos que este artículo del presupuesto tendrá sobre los niños que asistirán a una escuela, los enfermos respecto de un hospital, las empresas que requieren filtros anticontaminantes, las amas de casa respecto a bienes de la canasta básica, etcétera. Pero también piénsese en otros sujetos que no les queda más papel que el de participar, a través de sus representantes, en la elaboración de la correspondiente ley de gasto y, en su caso, ejercer un control respecto a la efectiva realización del mismo, según lo establece la Constitución y el resto ordenamiento jurídico.

Otra auténtica norma jurídica que se encuentra en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal es su artículo 45, que dice:

"La Contraloría General del Distrito Federal, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control y vigilancia le confiere la ley, comprobará el cumplimiento, por parte de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, de las obligaciones derivadas de este decreto. Con tal fin, dispondrá lo conducente para que se lleven a cabo las inspecciones y auditorías que se requieran, así como para que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que procedan con motivo del incumplimiento de las mencionadas obligaciones."

Este precepto es una norma jurídica porque hace posible el funcionamiento de la administración del Distrito Federal; cumple una acción de integración del derecho objetivo y ordena que se cumplan sus disposiciones, habilitando para que se realicen inspecciones y auditorías, así como para que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que procedan con motivo del incumplimiento de las obligaciones que establece.

Además, esta norma tiene carácter general porque ni siquiera se refiere a inspecciones, auditorías, responsabilidades, sanciones o infracciones concretas, sino a relaciones jurídicas en las que pueden encontrarse cualquier dependencia o individuo.

Igualmente, si el artículo anterior no fuera una norma jurídica en sentido material, cualquier infracción al presupuesto de egresos no generaría responsabilidad de la administración frente al ordenamiento jurídico, sino únicamente una responsabilidad política frente a la Asamblea Legislativa.



En cualquier caso, si fuera esta norma materialmente un acto administrativo, no podría sujetar a la administración del Distrito Federal al principio de legalidad en la ejecución del gasto público, con el riesgo de que éste no se realice de conformidad con la ley, es decir, según la orientación que el interés general o colectivo demanda.

Otro supuesto en el que observamos con toda claridad una auténtica norma jurídica, son los dos últimos párrafos del artículo 23 del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que dicen:

"Los ingresos que se obtengan del cobro de aprovechamientos por los permisos o concesiones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, se destinarán mediante aplicaciones líquidas presupuestarias en un 76% a las delegaciones y en un 24% a la Secretaría de Seguridad Pública.— Los recursos a que se refiere el párrafo anterior se destinarán exclusivamente para apoyar los programas de reordenación de los comerciantes en vía pública y programas para otorgar una mayor seguridad en los sitios donde se asienten las personas que cuenten con permisos o concesiones para ocupar bienes del dominio público del Distrito Federal."

Comparando el artículo anterior con el artículo 515 del Código Financiero del Distrito Federal (ordenamiento al que la ejecutoria sí le da el carácter de ley):

"Los ingresos que el Distrito Federal obtenga efectivamente de multas por infracción a las disposiciones fiscales que establece este código, con excepción de las que tengan por objeto resarcir los daños y perjuicios causados a la hacienda pública del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, se destinarán a la formación de fondos para el otorgamiento de estímulos y recompensas por productividad y cumplimiento del personal, en la forma y términos que prevean los acuerdos de carácter administrativo que emita la secretaría.— Sólo ingresará a los citados fondos, el importe de las multas efectivamente pagadas y que hubiesen quedado firmes, salvo que por ley esté destinado a otros fines."

Ahora bien, desde el punto de vista material, ¿qué diferencia existe entre estas dos normas transcritas?

¡Ninguna! Sin embargo, en un caso (artículo 23 del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal) se considera que es un acto administrativo, mientras que en el otro (artículo 515 del Código Financiero del Distrito Federal), se le llama ley.

Las dos normas transcritas determinan el destino de ciertos ingresos públicos, afectando, en un caso, no sólo a distintos órganos públicos, como las delegaciones y la Secretaría de Seguridad Pública, sino también a los particulares, como los comerciantes en vía pública, los permisionarios y los concesionarios y, en el otro, a los infractores y al personal administrativo.

Bastaba, pues, con examinar el texto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para darse cuenta de esta semejanza, debiéndose estimar, por pura lógica, que dicho presupuesto constituye una auténtica ley en sentido material.

QUINTO.— Dicho todo lo anterior, ha llegado el momento de concluir, pero no quisiéramos hacerlo sin antes desvelar las principales consecuencias que producirá la ejecutoria que se objeta:

1a.) El gasto público en el Distrito Federal nunca podrá ser justo, porque mientras se considere al presupuesto de egresos como un acto materialmente administrativo, no tendrán ninguna efectividad el principio de reserva de ley en materia presupuestaria ni la fiscalización a través de la Asamblea Legislativa, requisitos ineludibles para configurar constitucionalmente aquel instituto jurídico.

2a.) En el ámbito financiero del Distrito Federal, la ejecutoria evitará: a) la transparencia en el manejo de los caudales públicos; b) la eficiencia en la gestión de los recursos financieros, y c) el robustecimiento de las garantías de los administrados. El dar efectividad a estos tres objetivos constituía una facultad/deber para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Lamentablemente, la ejecutoria que se objeta, dejó esa facultad/deber sin garantía de éxito.

3a.) Cabe preguntar ahora: ¿Quién va a fiscalizar externamente el gasto en el Distrito Federal?

¿Cómo sabrá la asamblea la forma y cuantía de lo que se ha gastado, y en qué medida se han alcanzado (si es que los hubo) los programas y objetivos previstos?

¿A quién y cómo exigir las oportunas responsabilidades?

4a.) A partir de esta fecha, la aprobación de la cuenta pública del Distrito Federal, como medio de control externo del gasto público, será un mero

ritual simbólico, sin debate democrático alguno, ya que el presupuesto de egresos será aprobado con facilidad por la Asamblea Legislativa, sin oportunidad para las minorías de impedir que el presupuesto de egresos se apruebe aun con falta de programas, objetivos y metas.

5a.) Sin la presencia democrática (mayoría y minorías) de la Asamblea Legislativa, como órgano de control externo del presupuesto, aflorarán desviaciones de poder que traerán como consecuencia el despilfarro, conductas negligentes, imprevisoras, ilegales y el subempleo de los recursos públicos.

6a.) Se olvida y defrauda la función legislativa de la asamblea en materia presupuestaria, perdiendo de vista que dicho órgano representa al único sujeto y objeto del interés total y absoluto en el Distrito Federal: el pueblo.

7a.) Carece ya de sentido la creación en la Constitución del binomio Gobierno-Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

8a.) Los resultados de la comprobación del ejercicio presupuestario podrán ser aprobados con frialdad y apresuramiento.

9a.) A partir de hoy, no será la Asamblea Legislativa la que se entere de actividades u omisiones ilegales en el manejo de los fondos de todos, sino –si bien nos va– la opinión pública a través de la prensa.

10a.) Si el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal ya no tiene su asiento en la democracia formal y pluralista de la Asamblea Legislativa, sino exclusivamente en las manos del Ejecutivo, la responsabilidad de éste será mayor en las decisiones presupuestarias.

11a.) De cualquier forma, la ausencia de una clara y solvente información sobre el contenido del presupuesto de egresos, será un espacio oscuro, misterioso, lleno de sorpresas para la gran masa del pueblo capitalino, incluso, para la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

12a.) Las minorías de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal quedan sin su única posibilidad para participar en la confección, aprobación y control del presupuesto de egresos, creándose un control extraño a la urdimbre constitucional sobre la que se debe sustentar la vida democrática de la Nación. Es decir, habrá presupuesto, pero no democracia.

13a.) Al no poder solicitar las minorías el examen de la constitucionalidad del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, la mayoría en el go-

bierno podrá aprovechar la "aprobación" del presupuesto para legislar con carácter general sobre los más diversos sectores del ordenamiento jurídico, generándose en esta materia los siguientes riesgos innecesarios:

a) Perversión (hipertrofia) del carácter y función de la ley;

b) Creciente pérdida de vocación de generalidad y permanencia de las normas con fuerza y valor de ley, revestidas cada vez más de una coloración de regulación provisional y ocasional;

c) La destrucción de la uniformidad legislativa, valor indispensable para la concepción del derecho como un ordenamiento jurídico dentro del cual, como un sistema, adquieren sentido las normas jurídicas, y por tanto valor indispensable también para la seguridad jurídica;

d) Legislación de aluvión, asistemática;

e) Continuo vaciamiento de contenido de los cuerpos de la codificación financiera, y

f) El presupuesto de egresos será así una "ley" ómnibus que, desbordando su natural y específico ámbito normativo, se convertirá en un vehículo de comodidad y urgencia o de legislación escoba, es decir, que recogerá lo que por múltiples causas (olvido, imprevisión, reparación urgente de desperfectos legislativos de la mayoría, etcétera) al final no ha encontrado acogida en su ley propia.

14a.) Se ha dividido el ordenamiento financiero en dos sectores: uno –el presupuesto de egresos–, inserto en el campo de la administración, y otro –la Ley de Ingresos–, adscrito en el Poder Legislativo, con la consiguiente ruptura del tratamiento unitario del presupuesto del Distrito Federal.

15a.) El criterio mayoritario saca del derecho constitucional al presupuesto de egresos y lo entrega a la gestión administrativa del gobierno. Se desciende así un piso en el nivel constitucional, que comprende el modo de establecer el presupuesto de egresos, así como el control de la gestión financiera, al nivel de los actos administrativos.

16a.) Será fácil confundir legislación (aprobación del presupuesto) con administración (ejecución del presupuesto).

17a.) Con la ejecutoria que se objeta, prácticamente se acabó el control jurídico del presupuesto de egresos. Quizá sólo quede el control político, en la medida en que la mayoría legislativa quiera pedirle cuentas al gobierno que representa. Ello cuando el presupuesto en nuestro país comenzaba a ser discutido en los órganos legislativos e, incluso, cuando ya existe acuerdo político para crear un órgano superior de auditoría de la Federación para que la Cámara de Diputados revise las cuentas del presupuesto.

18a.) Con todo ello, esta minoría pregunta: ¿Conserva algún valor jurídico el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal?

SEXTO.— Como conclusión de todo lo considerado en los apartados anteriores, esta minoría disiente de la ejecutoria, debiéndose haber estudiado el problema de fondo planteado a la Suprema Corte, ya que el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal no es un acto materialmente administrativo, sino una norma jurídica, o si se quiere mejor, un conjunto de normas jurídicas cuya finalidad es, por un lado, autorizar el cuánto, el cómo y el para qué de los gastos públicos y, por el otro, limitar a la administración al principio de legalidad, propio del Estado de derecho.

# Tesis

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL.**— Por "Ley del Presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El "Decreto del 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 éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "Ley del Presupuesto" y "Presupuesto de Egresos" está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. 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. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente.

Acción de inconstitucionalidad 4/98.— Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.— 28 de mayo de 1998.— Mayoría de ocho votos.— Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel.— Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo.— Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 24/1999, la tesis jurisprudencial que antecede.— México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX-Abril 1999, Tesis P./J. 24/99, página 251.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.**— Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el de-

creto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.

Acción de inconstitucionalidad 4/98.— Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.— 28 de mayo de 1998.— Mayoría de ocho votos.— Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel.— Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo.— Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 23/1999, la tesis jurisprudencial que antecede.— México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX-Abril 1999, Tesis P./J. 23/99, página 256.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES.**— Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de



inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.

Acción de inconstitucionalidad 4/98.— Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.— 28 de mayo de 1998.— Mayoría de ocho votos.— Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel.— Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo.— Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 22/1999, la tesis jurisprudencial que antecede.— México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX- Abril 1999, Tesis P./J. 22/99, página 257.

## CONOZCA A LA CORTE POR INTERNET Y NAVEGUE EN UN MUNDO DE INFORMACIÓN Y SERVICIOS

Para beneficiarse con los servicios documentales que presta la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya no tiene que acudir al centro de la Ciudad de México; el servidor **web** del Máximo Tribunal de la Nación le da la más cordial bienvenida para que usted obtenga acceso rápido y realice una fácil consulta de la información que genera la institución.

De especial importancia resulta la posibilidad de examinar **jurisprudencia** puesta al día y tesis aisladas registradas desde 1917; esta sección se encuentra en constante actualización a través del trabajo de la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis. De gran interés le resultará la consulta en línea correspondiente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 367 ordenamientos federales más, que compendia la Dirección de Compilación de Leyes.

Asimismo, puede estar pendiente de los asuntos que ingresan a la Suprema Corte, por medio del servicio **Módulo de Informes** donde se registra cotidianamente el estado procesal que guardan; igualmente encontrará el resumen de las sesiones del Pleno, que boletina mensualmente la Subsecretaría General de Acuerdos, con información desde el 2 de mayo de 1995 a la fecha.

Si se interesa en los **Comunicados de Prensa** que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede emplear el servicio de noticias que presta la Dirección General de Comunicación Social.

También es posible conocer la **Historia** de este Alto Tribunal en los **Orígenes** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sus **Recintos** y sus **Presidentes**.

Entre los muchos servicios y la variada información que se ofrecen a través de INTERNET, se cuenta con conexiones internacionales a páginas jurídicas, por medio de las **Ligas a otros servidores**, para cuya consulta no es necesario salirse de la página de la Corte.

Nuestra dirección: **<http://www.scjn.gob.mx>**  
Será un honor servirle.



Esta obra se terminó de editar  
el 19 de octubre de 1999.  
La primera reimpresión estuvo a cargo de  
Gama Sucesores, S.A. de C.V.,  
constando el tiraje de 1500 ejemplares.

