

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

TRIBUNAL EN PLENO

**SESION PUBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL JUEVES
VEINTIOCHO DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO LICENCIADO:
JOSE VICENTE AGUINACO ALEMAN.**

**ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS LICENCIADOS:
SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.
MARIANO AZUELA GUITRON.
JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO.
JUAN DIAZ ROMERO.
GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL.
JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO.
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
HUMBERTO ROMAN PALACIOS.
OLGA MARIA SANCHEZ CORDERO.
JUAN N. SILVA MEZA.**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: (A LAS 13:30 HORAS) Se abre la
sesión pública.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Se somete a la
consideración de los señores ministros, el proyecto del acta relativa a la
Sesión Pública numero veinte ordinaria, celebrada el jueves veintiuno de
mayo en curso.**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- En votación económica, consulto a los
señores ministros, si aprueban el acta a que se refiere el señor Secretario
General.**

(VOTACION)

APROBADA.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

IMPEDIMENTO NUMERO 10, PLANTEADO POR EL SEÑOR MINISTRO MARIANO AZUELA GUITRON, RESPECTO DEL CONOCIMIENTO DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL NUMERO 17/98, PROMOVIDA POR EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO, CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DE LA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA.

La ponencia es del señor Ministro Juventino V. Castro y Castro, y en ella se propone:

DECLARAR LEGAL EL IMPEDIMENTO PLANTEADO POR EL SEÑOR MINISTRO MARIANO AZUELA GUITRON.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- El proyecto queda a la consideración de los señores ministros.

No surgiendo ningunos comentarios, le ruego tomar la votación, señor Secretario.

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

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO.- Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO DIAZ ROMERO.- Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONGORA PIMENTEL.- En favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.- Igual.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA. - En favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO ROMAN PALACIOS. - A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SANCHEZ CORDERO.- En favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA. - Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMAN.- En favor del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Señor Ministro Presidente, hay unanimidad de diez votos en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Consecuentemente, se resuelve:

UNICO.- ES LEGAL EL IMPEDIMENTO PLANTEADO POR EL SEÑOR MINISTRO MARIANO AZUELA GUITRON, PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NUMERO 17/98, PROMOVIDA POR EL CONSEJO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

NOTIFIQUESE.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD NUMERO 4/98, PROMOVIDA POR SERGIO MANUEL AGUILERA GOMEZ Y OTROS DIPUTADOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, DEMANDANDO LA NULIDAD DEL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1997.

La ponencia es del señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, y en ella se propone:

SOBRESEER EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- 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 23 Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal de 1988.

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 pueda reclamarse a través de una acción de inconstitucionalidad por no ser una norma de carácter general.

Las consideraciones fundamentales del proyecto son las siguientes: Primero.- Del análisis del Artículo 105, fracción II de la Constitución General de la República, de su ley reglamentaria y el 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.

Segundo, el Decreto de 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 el 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 de Presupuesto de Egresos constituye un acto de aplicación de la Ley de Presupuesto, en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos, 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 1ª., fracción V de la Constitución General de la República, señala como facultades de la Asamblea Legislativa 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 de Presupuestos como para examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos.

Ahora bien, la Ley de Presupuestos, 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, que es precisamente el Decreto de Presupuestos de Egresos del Distrito Federal. Con base pues, en esta distinción se procedió al análisis de la naturaleza del Decreto de 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 de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998, se advierte, que no se refieren 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 de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, 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, si el decreto de 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 inconstitucional sólo son procedentes contra normas de carácter general, entonces la presente acción de inconstitucionalidad resulta improcedente, debiendo, en consecuencia, sobreseerse como en efecto se propone en el proyecto. Muchas gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GONGORA PIMENTEL.- Gracias señor Presidente.

Yo no comparto, salvo algunas otras opiniones que escuche, 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 a la esfera de los derechos de los gobernados, vienen sus relaciones recíprocas, vienen 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 pueda resolver acudiendo a esa teoría, considero que el proyecto es inexacto, por lo siguiente: A fojas 144, el proyecto dice: “Tanto la Constitución General de la República, como el Estado de Gobierno del Distrito Federal, 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 tiene 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, fracción 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”.

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 1ª., fracción V, inciso b) de la Constitución, 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 fojas 152, cuando transcribe parte de la ejecutoria pronunciada por este Tribunal Pleno el 21 de mayo del 96, por unanimidad de 10 votos, bajo la ponencia del señor Ministro Guillermo Ortíz 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 esta ejecutoria, pero a la inversa.

Se dice a fojas 156: “El presupuesto de egresos combatido, debe de 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 de Baja California, exige para la creación de leyes locales” - en el precedente que resolvimos en esa ocasión -.

En el caso particular, 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 fojas 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, no de una ley, es decir, no participa de la generalidad como característica esencial de ésta.

Yo 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 generalidad se puede exigir al Presupuesto de Egresos?. Del 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 éste involucra tanto a los órganos del Distrito Federal, como a la ciudad en su conjunto.

El proyecto 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, algo más, 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, ejecutor 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 del 96, en términos de este precepto, 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 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, en la que 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 el caso concreto - continúa diciendo la ejecutoria que ya resolvimos -, el decreto impugnado determina únicamente el ámbito territorial que comprende cada uno de los distritos electorales uninominales del Estado de Zacatecas.

En esta 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 que 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.

Me voy a permitir leer y examinar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, porque encuentro 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 problemas formulados conforme a la Ley de Planeación y el Código Financiero del Distrito Federal, apegándose a los siguientes criterios: Primero, 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, 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 situación, 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.

Piénsense 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 piénsense 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 del ordenamiento jurídico.

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, -dice el artículo- 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 ley 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, en mi opinión, 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, 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 en su 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 de 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, pues comentar algo, y en su momento votar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Presidente. Pareciera que tratándose del Gobierno Federal, no hay duda en 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 y siguiendo el mismo procedimiento formal de discusión y de aprobación y 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 causes 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, no sé si en el amparo 6003/97, de la Ponencia del Señor Ministro Don Mariano Azuela, que se resolvió en noviembre de 88, 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, con ponencia mía, 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 es 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 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, yo creo que no lo tiene el Presupuesto de Egresos. El Presupuesto de Egresos, 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 yo quisiera recordar a los Señores Ministros, que hubo muchos amparos promovidos en contra de un decreto legislativo emitido por el Congreso o 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 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.

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 ésto 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; la finalidad evidentemente es de interés social, y 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.

En otro de los argumentos que daba el señor Ministro Góngora Pimentel, es que dice 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, pues 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 en los porcentajes como deben distribuirse entre las delegaciones del Distrito Federal y la Secretaría de Protección y Vialidad, y que esta norma pues 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 se verán afectados si el ejercicio del presupuesto no es puntual. Pero esta norma de cómo distribuir los dineros que ingresan 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, yo 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, es la controversia constitucional y al llegarse a dar 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 legalidad del presupuesto.

No queda, pues, ajeno al principio de legalidad del presupuesto ni fuera de control por 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 es 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 constitucionalidad, yo creo que debemos de ser muy pulcros en el examen de si realmente a través de ella se está impugnando o no una norma general.

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo quisiera hacer estas observaciones que me han surgido a raíz de la exposición del señor ministro Gudiño, después de la del señor Ministro Góngora Pimental y finalmente la del señor Ministro Ortíz Mayagoitia.

El ya acaba de centrar muy bien el tema, 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, y 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 de 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, 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 .

Yo por eso no participo del proyecto, en el sentido de sobreseer en el juicio, sino que igual que Don Genaro, yo participo de la opinión de que debe entrarse al fondo de las cuestiones planteadas.

Señor Ministro, Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GONGORA PIMENTEL: Es cierto, el proyecto cita, 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, dice, que viene del alemán “prajudis” y “prajudis” quiere decir: “prejuizar”. Prejuizar, eso significa que cuando vemos un precedente que parece ser que se aplica, lo aplicamos y prejuizamos. Este sentido ominoso de la palabra, yo creo que debe servir, digo los precedentes, para los Tribunales de primera instancia, pero tratándose de la Suprema Corte, pienso que debemos de examinar los precedentes aplicando la analogía, es decir, ¿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?, entonces sería aplicable ¿y de mayor entidad?, entonces sería aplicable; pero, yo 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 tienen huellas digitales, pero difieren. Por eso yo no considero aplicables, puesto que no se hizo ese estudio, de los precedentes; también pienso que el tiempo de vigencia de la ley no la hace un acto 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 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 esta acción, 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, con todos los requisitos, con todas las formalidades; las formas no son nada más una protuberancia innecesaria, una forma representa seguridad y este tema no fue estudiado por el proyecto para ver, si ni siquiera es una ley en sentido formal o una norma general en sentido formal.

Gracias señor Presidente, por el uso de la palabra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pues estando ya suficientemente discutido el proyecto, le ruego tomar la votación señor Secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor.

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

SEÑOR MINISTRO AZUELA GUITRON: De acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO DIAZ ROMERO: De acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONGORA 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 ROMAN PALACIOS: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SANCHEZ CORDERO: En favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMAN: En contra del proyecto y por que se declare la procedencia de la acción.

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por tanto, se resuelve:

UNICO.- SE SOBRESEE EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/98, PROMOVIDA POR 23 DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, EN CONTRA DEL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998.

NOTIFIQUESE.

Tiene la palabra el señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor Presidente.

Unicamente para solicitar, habida cuenta, lo exhaustivo en el estudio del proyecto, la profesión que hay en el análisis de la Doctrina Nacional Extranjera, se elaboren, desprendiéndonos de él, las tesis que sean pertinentes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora Pimentel.

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Quisiera solicitarle al Ministro Góngora, si lo tiene a bien, que el voto sea, voto en minorías, dado que al emitir mi voto, tuve plena coincidencia con los conceptos que expresó en esta sesión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo también le pido que me tome como partícipe del voto de minoría y lo suscribiré con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO GONGORA PIMENTEL: Gracias, será un honor.

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

(A LAS 14:30 HORAS, SE LEVANTA LA SESION)

-----oo00oo-----