

## LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO Y LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/98

María de la Luz MIJANGOS BORJA\*

**RESUMEN:** La discusión sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos se aborda en este artículo a partir del análisis de la “Acción de inconstitucionalidad 4/98” promovida en contra del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, emitido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La resolución promovida en este acción de inconstitucionalidad estuvo dividida. Por un lado, la mayoría del pleno de la Suprema Corte de Justicia consideró que el Presupuesto es un acto administrativo desde el punto de vista formal y material, por lo que consideró que no era procedente la acción de inconstitucionalidad, toda vez que en este proceso sólo se pueden impugnar normas de carácter general. Por otro lado, la Minoría sostuvo el criterio de que el Presupuesto es una ley, formulando el voto correspondiente. En el presente trabajo se rechaza la primera postura, ya que se sostiene que el sentir mayoritario responde a una doctrina jurídica ya superada; atenta contra el principio de división de poderes al subordinar el Legislativo al Ejecutivo; utiliza criterios para caracterizar la ley, como la generalidad y abstracción, totalmente olvidados; no analiza el contenido del articulado del Decreto y dificulta que se estudien en el futuro, desde el punto de vista constitucional y legal, las características del Presupuesto.

**ABSTRACT:** The discussion as to the juridical nature of the Expenditure Budget is based in this article on an analysis of Acción de inconstitucionalidad 4/98, filed against the Expenditure Budget Decree of the Federal District for the 1998 fiscal year, issued by the Legislative Assembly of the Federal District. The resolution filed under this action of unconstitutionality is divided. On the one hand, a majority of the Supreme Court of Justice sitting in full session, considers that, from a formal and material viewpoint, the Budget is an administrative act, for which reason the author considers the Acción de Inconstitucionalidad inapplicable, since only rules of a general nature can be impugned by this process. On another aspect, the Minority maintained the criterion that the Budget is a law, and cast their vote accordingly. The first attitude is rejected in the present work, which maintains that the feeling of the majority responded to a juridical doctrine that has already been surpassed; infringes the principle of the division of powers by subordinating the Legislative to the Executive; utilizes completely forgotten criteria to characterize the law, such as generality and abstraction; fails to analyze the contents of the various clauses making up the Decree and makes a future study of the nature of the Budget, taken from a Constitutional and legal viewpoint, difficult.

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

## I. INTRODUCCIÓN

El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, compuesto por los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional, promovieron a principios de 1998 acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998 aprobado por la propia Asamblea. Tanto la acción interpuesta como la resolución de la mayoría y el voto de la minoría de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hacen de este procedimiento constitucional uno de los más importantes de los últimos años, en tanto que en esta sentencia definitiva se ha puesto en cuestión la relación entre el Legislativo y Ejecutivo, la división de poderes, y el mismo Estado de derecho.

En efecto, durante décadas el presupuesto en México era un asunto de trámite, sin importancia alguna, en donde el poder en el gobierno, que tenía además una inmensa mayoría en la Cámara, lograba la aprobación sin mayores discusiones y con escasas enmiendas al proyecto inicial. A partir de 1997, y una vez que en la Cámara de Diputados no existe mayoría del partido hasta entonces dominante (PRI), los temas presupuestales son cada vez más importantes desde el punto de vista político y jurídico. Parecida situación ocurre en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, donde el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo están en manos de ese mismo partido, pero existe una minoría opositora sumamente activa, que sin reproducir el esquema de gobierno dividido que opera a nivel federal, sí hace del trabajo parlamentario una actividad viva y real.

En este contexto, el presupuesto se vuelve el principal instrumento de discusión política, económica y jurídica en el ámbito legislativo, por lo que resulta vital que se revisen en nuestro país las categorías jurídicas tradicionales que sobre el presupuesto se han repetido incesantemente desde los años cuarenta. Es obligación de todos los estudiosos en esta materia hacer un replanteamiento de los conceptos jurídicos tradicionales que sobre el presupuesto se han vertido, y proponer cambios en las concepciones y en la legislación que se ajusten más a nuestra época. En este

sentido, la acción de inconstitucionalidad 4/98 brinda una oportunidad envidiable para iniciar una discusión teórica y práctica sobre la naturaleza, el contenido y el alcance del presupuesto.

## II. LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LA MINORÍA DE LOS INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL<sup>1</sup>

1. Señalaron que constitucionalmente no hay Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998 porque el documento presentado denominado Decreto de Presupuesto de Egresos no contiene los elementos que de manera expresa en diversos artículos de la Constitución se señalan. No tiene ese instrumento programas, partidas, criterios, objetivos, retribuciones para empleos, remuneraciones y determinaciones de pago. Los anteriores conceptos son elementos que la Constitución determina y el proyecto presentado no reúne por las siguientes razones:

a) El documento presentado a la Asamblea no contiene 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 proponen alcanzar con la ejecución de un programa detallado de manera que se cuantifica en metas. El decreto 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 las disposiciones constitucionales mencionadas.

<sup>1</sup> Los diputados promoventes fueron: 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 Levín 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.

b) 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 contenga 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. 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 y 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. 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 17 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.

c) El artículo 74, fracción IV de la Constitución 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 hacia el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros para incrementar la eficacia en la prestación de los servicios públicos y los niveles de producción de bienes y servicios, sin embargo, el artículo 27 de dicho título, dispone 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 como la valoración del “mínimo indispensable”.

Evidentemente no existen los criterios a que obliga la disposición constitucional porque, según puede comprobarse, el llamado Decreto de Presupuesto no responde a una orientación integral que en tanto 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 de la Constitución.

d) El artículo 75 constitucional dispone que al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalarse la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley. El llamado Decreto de Presupuesto no señaló retribuciones o remuneraciones para empleos establecidos por la ley, requisito previsto en el artículo 75, ni para los del Distrito Federal establecidos en el artículo 127, ambos constitucionales. 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 la ley. Así, por ejemplo, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en las leyes Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de la Comisión de Derechos Humanos, Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal, 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, procurador general de Justicia, agentes del Minis-

terio Público, diputados, magistrados del Tribunal Superior de Justicia, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, contralor general de la Administración Pública del Distrito Federal, presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal y contador mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

e) La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 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 el artículo 74, fracción IV de la propia Constitución, esto es, debe comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si ha cumplido con los objetivos contenidos en los programas. Los mandamientos constitucionales citados se vulneran porque se atenta la función fiscalizadora de la Asamblea, dado que, como antes dijimos, 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 criterios ni tampoco objetivos que son elementos de aquéllos.

Si el decreto no contiene presupuesto, jurídicamente la Asamblea tampoco 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, que son: revisar la cuenta pública y analizar los informes trimestrales que envíe a la Asamblea el jefe de gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Es evidente que ese proceso de auditoría no se podrá realizar dado que no se establecieron en el pretendido presupuesto los objetivos, estrategias 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.

f) El artículo 126 de la Constitución, establece que: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior”. Este precepto 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.

Por tanto, el decreto que expidió la Asamblea Legislativa no contiene un Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998: no establece 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; en estrictos términos constitucionales se hace nugatoria la posibilidad de verificar la eficiencia y la eficacia en la administración de los recursos económicos a que obliga el artículo 134 de la norma fundamental; no establece la programación del gasto ni hace viable el control de su ejercicio.

2. 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, 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 décimo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996. Las razones expuestas fueron las siguientes:

a) 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 Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998. 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, pues no fue presentado por dichas comisiones al pleno de la Asamblea conteniendo el número de firmas necesarias, en tanto que se acompañó *sólo de once firmas de las doce* para la existencia del dictamen, toda vez que dichas Comisiones Unidas están integradas por veintidós diputados, según 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, éste deberá presentarse firmado por la mayoría de los representantes que la componen.

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 de convalidación, por lo que resulta evidente la ilegalidad del documento referido. 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 del reglamento, 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, así como la eficacia en los trabajos de la misma; el artículo 54 indica que 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; y el artículo 55 establece que 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 la consideración de la misma, por no cumplir con la normatividad ya referida.

b) Por otra parte, el dictamen se fundó en el artículo octavo transitorio del decreto de reforma a la 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.

c) Además, el decreto cuya inconstitucionalidad se hace valer viola diversas disposiciones legales, particularmente las siguientes: Ley de Planeación, Estatuto del 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, y Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

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, viola los artículos 356 a 358, 360, 361, 371, 373, 374, 378, 380, 382, 393 y 395 del Código Financiero, al carecer 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.

El Decreto de Presupuesto contempla en sus artículos 3o. y 4o. asignaciones de recursos a 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. En los rubros: PCO1 Cooperaciones y Seguridad Social; PCO2 Servicios de las Dependencias; y, PCO3 Servicios de las Delegaciones, se asignaron recursos a dependencias inexistentes.

Los artículos 3o., 4o. y 14 del mencionado decreto fueron modificados por la Asamblea Legislativa en relación con el 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 las reducciones con objetivos, acciones, estrategias y metas.

d) 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 gastos, invariablemente debió presentarse en tiempo y forma el Programa Operativo Anual, en el que se establecieran los programas específicos, el cual, a su vez, debió ser resultado del Programa Sectorial.

e) No existe un Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1997-2000, y los programas respectivos, por lo que 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 prevista 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 el Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1997-2000.

### III. LOS ARGUMENTOS DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL GRUPO PARLAMENTARIO MAYORITARIO EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL QUE APROBÓ EL DECRETO

Entre los distintos razonamientos presentados por el gobierno del Distrito Federal y el Grupo Parlamentario mayoritario en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que aprobó el decreto se destacan los siguientes:

1. La acción de inconstitucionalidad contenida en la fracción II del artículo 105 constitucional, prevé como supuesto esencial de factibilidad, que exista una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, situación que en la especie no acontece.

En nuestro sistema jurídico hay conformidad de que el presupuesto emanado del Poder Legislativo no contiene una norma de carácter general, en virtud de que si bien es cierto el Presupuesto de Egresos formalmente es un acto legislativo especial, también lo es que materialmente es un acto administrativo (se citó profusamente a Gabino Fraga, Sergio Francisco de la Garza, Alfonso Cortina Gutiérrez, Rafael de Pina Vara, etcétera).

Las definiciones de la doctrina respecto al Presupuesto de Egresos encuentran su fundamento en la Constitución, 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 del gobierno del Distrito Federal.

De conformidad con lo anterior, se puede afirmar que el presupuesto como acto materialmente administrativo, es la autorización que la Asam-

blea 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 la 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 si el presupuesto es un acto materialmente administrativo no reúne los requisitos de generalidad que como premisa exige la Constitución para que proceda una acción de inconstitucionalidad.

2. Se insistió en el carácter de acto administrativo del presupuesto, indicándose además que:

a) 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.

b) De conformidad con el artículo 70 de la Constitución, sólo las resoluciones del Congreso tendrán carácter de ley. No existe disposición constitucional alguna que confiera tal carácter a las resoluciones de una sola de sus cámaras.

c) 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.

d) El Constituyente de 1857 consideró, al discutir el texto del artículo 63 de dicha Constitución, referente al carácter de las resoluciones del Congreso, que todas ellas deberán considerarse leyes, desechando la posición del diputado Espiridión Moreno, quien durante el debate correspondiente manifestó la conveniencia de delimitar expresamente la diferencia entre ley y decreto, señalando que la ley se refería a un objeto general y el decreto a un objeto particular.

e) Sin embargo, la reforma de 1874 a la Constitución de 1857, mediante la cual se restauró la existencia del bicamatismo y por ende del Senado en México, modificó el texto constitucional aceptando dicha di-

ferenciación, en razón de la diversa naturaleza que pueden tener las resoluciones del Poder Legislativo y administrativo, así como las excepciones al principio de división de poderes.

f) 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.

g) Esto significa que la ley se refiere a un número mayor 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 jurídicas concretas.

h) La generalidad de la norma significa que 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.

i) Asimismo, 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.

j) 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”.

k) 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.

l) 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.

m) En el caso que nos ocupa, y de acuerdo con lo anterior, se establece que la naturaleza jurídica del Decreto de Presupuesto de Egresos, aun cuando formalmente legislativo, es la de un acto de aprobación materialmente administrativo.

#### IV. LOS ARGUMENTOS DE LA MAYORÍA DE LOS MINISTROS QUE FORMAN EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN<sup>2</sup>

La mayoría de los miembros del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación asumieron los argumentos del gobierno del Distrito Federal y del grupo parlamentario mayoritario en la Asamblea Legislativa, correspondiente al Partido de la Revolución Democrática.

Sostuvieron como tesis fundamental que las acciones de inconstitucionalidad proceden sólo contra normas de carácter general, pero no contra cualquier norma general, sino únicamente contra aquellas que tengan carácter de leyes o tratados internacionales. Tal tesis la apoyaron en el artículo 105 de la Constitución y en su Ley Reglamentaria.

Adicionalmente invocaron los siguientes argumentos:

1. 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.

2. 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 establecido, aunque sea a grandes rasgos, la diferencia entre acto administrativo y acto legislativo, y la diferencia entre decreto y ley.

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 inde-

2 Ministro ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo.

terminadas e indeterminables. 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.

Por su 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.

3. Anotaron la diferencia que existe entre la “Ley de Presupuesto” y el “Presupuesto de Egresos”. Por “Ley de 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.

4. 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 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 al Presupuesto de Egresos el carácter de decreto.

5. Si se analiza materialmente el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998, se observa que 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 lo tanto, 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.

#### V. LOS ARGUMENTOS DE LA MINORÍA DE MINISTROS QUE FORMAN EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En general, los ministros señalaron que el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998 era una norma susceptible de analizarse vía las acciones e inconstitucionalidad. Esta posición la integraron con distintos razonamientos, entre los que cabe señalar los siguientes:

1. El Decreto de Presupuesto para 1998, en su artículo 15, autocalifica ese ordenamiento como norma de carácter general.
2. De las reformas al artículo 11 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se desprende que la Asamblea Legislativa sólo puede expedir, en ejercicio de su función legislativa, normas de observancia general y obligatoria, ya sea con el carácter de leyes o de decretos. Por lo que, aunque el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal fuera un decreto, sería del cualquier forma una norma de observancia general y obligatoria.
3. Aducen que la posición de la mayoría introdujo una distinción que no se deriva del artículo 105, fracción II, inciso e) de la Constitución federal, pues 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.
4. La fracción II del artículo 105 constitucional se refiere no a leyes sino a normas generales, pues puede haber perfectamente normas generales limitadas en el tiempo. Por ejemplo, el artículo 29 constitucional, que habla de la suspensión de garantías, dice que el pre-

sidente 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. Este ejemplo demuestra que nuestro derecho reconoce normas que son limitadas en el tiempo.

5. El Presupuesto de Egresos es también una norma general, porque 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. Luego entonces, la pretendida característica de la generalidad de la norma, en la que indebidamente se apoyó la mayoría, carece de sentido, porque no es estrictamente necesario que la norma tenga una aplicación indefinida, sin distinción de persona.
6. El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal tiene carácter de ley, tanto en su sentido formal como en el material, no sólo porque así deriva de la Constitución, sino también por la trascendencia que para la vida de los ciudadanos tiene su aprobación, sin que ello implique olvidar las importantes facultades que desde el punto de vista constitucional 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. Por otro lado, resulta absurdo sostener que el Presupuesto de Egresos no es una ley en sentido material, sino sólo un acto administrativo, pues ello significaría admitir que la Asamblea Legislativa está ejerciendo una competencia que no es la suya, sino que se integra en la función administrativa del gobierno. Es decir, se estaría subordinando la Asamblea Legislativa al Poder Ejecutivo local.
7. Además, el voto de la minoría recalca que 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.
8. El Decreto de Presupuesto 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 en el gobierno del Distrito Federal así como con los particulares que tengan derechos de carácter pecuniario con el mismo.
9. La minoría consideró que deben tenerse 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 de carácter legal 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.
  10. El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal es una ley, en sentido formal y material, ya que el presupuesto es una materia que la Constitución Federal reserva a la 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.
  11. 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”.
  12. La mayoría se apoyó indebidamente en la teoría dualista 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 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.

13. A la vieja y caduca posición dualista 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.
14. 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. 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.
15. 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.
16. 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 el presupuesto 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

- debe ser considerado una ley perfecta, tanto por lo que respecta a su forma como a su contenido o sus efectos.
17. El Presupuesto de Egresos no solamente es una autorización de gasto, sino que determina también una gran cantidad de indicaciones precisas y detalladas a la administración en materia de gastos públicos. 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.
  18. La competencia material de la Asamblea Legislativa respecto del Presupuesto de Egresos, es lógica y, por tanto, evidente. Por ejemplo: las enmiendas a la propuesta del Ejecutivo son siempre actos del Poder Legislativo y su inclusión en el Presupuesto de Egresos revela a las claras que se trata de 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.
  19. Por otra parte, 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 para 1998 se encuentran normas jurídicas de contenido muy diverso. La minoría señala los siguientes tipos de normas que se encuentran en el presupuesto: que modifican el ordenamiento positivo, que complementan leyes de administración, contabilidad o registro de gastos, que contienen delegaciones u autorizaciones legislativas, que autorizan o limitan consignaciones de créditos en relación con gastos creados por otras normas legales sustantivas, etcétera. De esta forma, en virtud del contenido jurídico normativo del Presupuesto de Egresos, no parece que pueda acogerse en nuestro derecho la tesis que lo considera una simple ley en sentido formal.
  20. 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 vinculando y normando las conductas tanto de la administración como de los particulares. Distintas disposiciones del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para 1998 contienen normas en sentido coactivo e imperativo.

21. La minoría se pregunta también por qué la mayoría se apoyó en la doctrina jurídica sobre el presupuesto más caduca. Se cuestiona por qué se siguió a Laband, o a Jellinek, pero no a los autores contemporáneos de las últimas décadas en materia presupuestaria. Asimismo se indica cómo la tendencia en nuestro país es la de concebir al Presupuesto de Egresos como una ley en el sentido estricto del término. La prueba de ello es que en varios estados de la República como en Guanajuato, la legislación local señala que el presupuesto tiene carácter de ley.
22. La minoría estima que aun admitiendo que la acción de inconstitucionalidad se pueda resolver acudiendo a la teoría dualista de la ley, la ejecutoria es incorrecta porque ni la Constitución federal ni el Estatuto del 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.
23. La minoría también indica que la mayoría no examinó los preceptos legales del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal por lo que fue incapaz de determinar en función de su contenido la naturaleza jurídica del presupuesto. Por ejemplo, los artículos 23, 36 y 45 que establecen auténticas reglas de derecho.
24. Finalmente, el voto de la minoría menciona algunas de las consecuencias que producirá la ejecutoria que objetaron. Entre esas consecuencias se alude a la subordinación del Legislativo local con respecto al Ejecutivo local, a los problemas que se derivarán con la ejecutoria para fiscalizar externamente el gasto y para exigir responsabilidades, al debilitamiento de las facultades de control de la Asamblea Legislativa, a la supresión del derecho de las minorías para participar en la confección, aprobación y control del presupuesto, a la perversión del principio de reserva de ley, y a la consideración del Presupuesto de Egresos como 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 al final no ha encontrado acogida en su propia ley. Insisten también que cuando empezaba en México la práctica del control jurídico del presupuesto, inmediatamente se da por terminada con esa interpretación tan restrictiva de la mayoría.

VI COMENTARIOS A LOS ARGUMENTOS DE LA MAYORÍA  
Y DE LA MINORÍA DE LOS MINISTROS QUE FORMAN  
EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
DE LA NACIÓN

Diversos comentarios se pueden hacer a toda la acción de inconstitucionalidad, desde el escrito en el que 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los argumentos de la mayoría y de la minoría del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En cuanto a la posición dominante, la de la mayoría, es restrictiva desde nuestro punto de vista por las siguientes razones: se apoya en la doctrina sobre el presupuesto más tradicionalista y superada a nivel mundial; la tesis del presupuesto como acto administrativo subordina el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo con la consiguiente violación al principio de división de poderes y al Estado de derecho; el análisis que sobre las normas generales se realiza, además de hace mucho tiempo abandonado por la teoría del derecho, no se aviene con el concepto moderno de ley; la visión de la mayoría de los ministros no hizo un examen detallado del contenido del presupuesto; la ejecutoria de la mayoría evidentemente generará efectos perniciosos sobre la posibilidad de impugnar constitucionalmente el presupuesto; y, finalmente, al haberse declarado improcedente la acción de inconstitucionalidad, no hubo oportunidad de discutir aspectos del fondo del asunto que resultarían trascendentales para la elaboración y aprobación del presupuesto de conformidad con las normas constitucionales y secundarias, tal como se planteó en la propia acción de inconstitucionalidad. A continuación se analiza cada uno de estos puntos.

1. *Obsolescencia de la doctrina jurídica utilizada*

La ejecutoria de la mayoría se fundamentó en parte de la doctrina jurídica nacional sobre el presupuesto. Esta doctrina representada por las obras de Gabino Fraga,<sup>3</sup> Ríos Elizondo,<sup>4</sup> Sergio Francisco de la Garza,<sup>5</sup>

3 Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1980, p. 333.

4 Ríos Elizondo, Roberto, "El presupuesto de egresos", *Estudios de derecho público contemporáneo*, UNAM-FCE, 1972, pp. 251-293, en especial el capítulo tercero del artículo que se refiere específicamente a la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, pp. 277-284.

5 Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, 9a. ed., México, Porrúa, 1979, pp. 119-129.

Javier Osornio,<sup>6</sup> Miguel Acosta Romero<sup>7</sup> y Andrés Serra Rojas,<sup>8</sup> repite posiciones teóricas que a nivel mundial no son frecuentes en materia presupuestal desde hace más de cinco décadas. En efecto, los planteamientos de los autores citados continuaron con las ideas que en el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX eran frecuentes en Europa. La idea del presupuesto como acto administrativo en donde el Poder Legislativo solamente convalida o autoriza una decisión tomada por el Ejecutivo proviene de la famosísima obra de Laband de 1871,<sup>9</sup> que posteriormente fue seguida por la doctrina francesa de principios de siglo principalmente por Dügit<sup>10</sup> y Jeze,<sup>11</sup> y que llegó a México a través de autores como Gabino Fraga. La posición doctrinal de Laband y seguidores europeos y latinoamericanos ha sido contestada —desde hace muchas décadas en Europa y en América Latina, tanto a nivel teórico como de derecho positivo— en el sentido de que el presupuesto no se considera acto administrativo sino acto legislativo. Habría simplemente que revisar autores como Myrbach-Rheinfeld,<sup>12</sup> Haenel,<sup>13</sup> Vitagliano,<sup>14</sup> Mortara,<sup>15</sup> Miceli,<sup>16</sup> Ingrosso,<sup>17</sup> Fonrouge,<sup>18</sup> Rodríguez Bereijo,<sup>19</sup> González García,<sup>20</sup> et-

6 Osornio Corres, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 83.

7 Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1979, pp. 512-513.

8 Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1979, t. II, pp. 21-22.

9 Laband, Paul, *Derecho presupuestario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

10 Dügit, L., *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1991, t. I, pp. 132-152, t. II, pp. 160-201.

11 Jeze, G., *Traité de Science des Finances*, París, Giard et Briere, 1910, pp. 51-60.

12 Myrbach-Rheinfeld, Franz von, *Précis de Droit Financiere*, París, Giard et Briere, 1910, pp. 31-36.

13 Haenel, “Das Gesetz mi formellen und materiellen Sinne”, *Studiem sum Deutschen Staatsrecht*, Leipzig, 1888, II, 2.

14 Vitagliano, G., *Il contenuto giuridico della Legge del Bilancio*, Roma, Oficina Tipográfica Italiana, 1910.

15 Mortara, L., *Comentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*, Milán, De Villardi, 1923, vol. I, pp. 126-135.

16 Miceli, V., *Principii de Diritto Costituzionale*, Milán, Soc. De. Libr., 1913, pp. 816 y ss.

17 Ingrosso, G., *Diritto Finanziario*, Nápoles, Jovene, 1956.

18 Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho financiero*, Buenos Aires, Depalma, 1965, vol. I, pp. 111 y ss.

19 Rodríguez Bereijo, Álvaro, “Laband y el derecho presupuestario del Imperio alemán”, estudio preliminar publicado en Paul Laband, *Derecho presupuestario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pp. IX-LXXXIII.

20 González García, Eusebio, *Introducción del derecho presupuestario, concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1973, p. 122.

cétera, y en el derecho positivo revisar las Constituciones además de las europeas, la de Brasil, Costa Rica, Ecuador, Chile, Guatemala, Paraguay, etcétera, para constatar cómo el presupuesto en la teoría y en el derecho positivo es fundamentalmente una ley.

Es verdad que la posición de Laband repetida por Dügit y Gabino Fraga tuvo mucha razón de ser en su época debido a las condiciones imperantes del sistema constitucional y político de finales del siglo XIX. No está de más recordar cómo el sistema prusiano respondía a notas como las siguientes: el rey es el órgano soberano del Estado, titular de todo poder estatal; el predominio absoluto del monarca; la potestad ejecutiva exclusiva del rey y no de los ministros; la iniciativa legislativa correspondía únicamente al rey; y el Poder Judicial se ejercía en nombre del rey. Todas estas características desaparecen al morir las monarquías absolutas y al surgir las modernas democracias y Estados constitucionales de derecho, en donde las relaciones dejan de ser asimétricas entre el Ejecutivo y el Legislativo, y pasan a ser de colaboración y de equilibrio entre los poderes.

Desgraciadamente, en nuestro país, al no haberse presentado conflictos como el que originó la acción de inconstitucionalidad que comentamos, dadas las características de nuestro sistema político, la doctrina jurídica sobre el presupuesto quedó estancada en las ideas de Gabino Fraga,<sup>21</sup> y se ha ido sucediendo hasta nuestros días con una evidente obsolescencia. En ninguna parte del mundo, como lo señala Miguel Ángel Martínez Lago, el tema de la naturaleza del presupuesto no genera discusión alguna, como tampoco la distinción dualista de la ley. Es asumido casi unánimemente el carácter legal del presupuesto, y las preocupaciones teóricas sobre el mismo tienen que ver con otros aspectos como la función y contenido de la ley de presupuestos, los mecanismos constitucionales que operan en caso de no aprobación del presupuesto, la ausencia de presupuestos, la modificación de los presupuestos aprobados, la legislación de urgencia y los presupuestos, etcétera.<sup>22</sup>

21 Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, op. cit.

22 Martínez Lago, Miguel Ángel, *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Madrid, Trotta, 1998.

## 2. *Subordinación del Legislativo al Ejecutivo*

Una consecuencia negativa de considerar al presupuesto como acto administrativo es que subordina y limita una de las atribuciones más importantes del Poder Legislativo en favor del Ejecutivo. Cuando se discute la naturaleza del presupuesto o se polemiza sobre si es una auténtica ley o tan sólo es una ley formal, lo que está en juego son las atribuciones de los poderes, la división de poderes y el mismo Estado de derecho. Afirmar por ejemplo que el presupuesto es un acto administrativo en donde el Legislativo no tiene una función legislativa sino sólo de control, implica vaciar de contenido las posibilidades de las cámaras para modificar, enmendar o rechazar en bloque el presupuesto. En cambio, si se afirma que el presupuesto es un acto del Poder Legislativo en función propiamente legislativa por razón de la materia, que es concluido a través de un procedimiento legislativo, las cámaras claramente pueden ejercer el derecho de enmienda o de rechazo total, coparticipando con el Poder Ejecutivo en la determinación de su contenido, equilibrando obviamente a los poderes, y haciendo más sostenible desde el punto de vista del Estado de derecho la división de poderes. Entonces, la cuestión nodal en esta discusión, que no puede perderse de vista, son las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, saber si hay efectivamente un equilibrio de poderes, y por tanto un Estado de derecho.

El voto de la minoría con razón y atendiendo al derecho positivo mexicano, claramente apuesta por la caracterización del presupuesto como una ley, dado que la Constitución mexicana permite tanto en el artículo 74 como en el artículo 122, que el proyecto de presupuesto pueda ser enmendado, modificado y aprobado, siguiendo un procedimiento legislativo; conteniendo los proyectos de presupuesto normas de diferentes características, por ejemplo normas generales, de delegación, de autorización, que fijan derechos y obligaciones a los particulares, etcétera, y principalmente modificando el derecho presupuestario o financiero preexistente. Lo anterior no puede dejar lugar a dudas; la función ya sea de la Cámara de Diputados o de la Asamblea Legislativa cuando analiza el presupuesto no sólo es de control sino que también es de legislación.

Sostener el punto de vista de la mayoría de los ministros de la Corte, implica validar la supeditación histórica que el Poder Legislativo mexicano ha tenido respecto al Ejecutivo, y entraña además, disminuir las



atribuciones del poder de bolsa del Legislativo, pues este poder no puede desarrollarse plenamente mediante el control sino que exige la amplitud de potestad constitucional del Legislativo para legislar y orientar la acción política del gobierno. En otras palabras, en el procedimiento legislativo referente al presupuesto, la Cámara de Diputados o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal asumen con plenitud las tres tareas básicas de todo Poder Legislativo, que son: legislar, controlar y orientar la acción de gobierno.

### 3. *Equivocado análisis de la norma presupuestaria respecto a la clasificación de las normas jurídicas*

Un grave defecto de la ejecutoria de la mayoría consiste en seguir una caracterización de las normas jurídicas totalmente olvidada en la teoría general del derecho. Desde hace muchos años, en teoría general del derecho y en derecho constitucional, los requisitos de generalidad y de abstracción ya no se utilizan para singularizar a la ley. Norberto Bobbio con toda claridad ha indicado que

no vale la pena repetir aquí que esta caracterización era imprecisa e insuficiente. Imprecisa porque normalmente no quedaba bien claro si los dos términos de general y abstracto se usaban como sinónimos (las normas jurídicas son generales o abstractas) o como poseedores de dos significados diferentes (las normas jurídicas son generales y abstractas). Insuficiente porque no abarcaba todo el campo de los actos jurídicos que habitualmente se venían llamando normativos.<sup>23</sup>

Es más, en el derecho constitucional de principios de siglo, por ejemplo, Carré de Malberg señalaba ya en 1922 que era superfluo definir la ley según su naturaleza intrínseca, pues la distinción establecida por los autores alemanes entre leyes en sentido material y en sentido formal carecía de todo interés práctico, y que se podía asegurar que lo que imprime a la ley su carácter totalmente distintivo es la fuente de donde proviene, dado que la ley es esencialmente todo acto que emana de la autoridad legislativa en la forma regular de la legislación. El mismo autor francés sostuvo que cualquier otra definición de ley que acudiera a criterios intrínsecos era arbitraria, incorrecta, y que los elementos de gene-

23 Bobbio, Norberto, *Contribución a la teoría del derecho*, Madrid, Debate, 1990, p. 283.

ralidad y de abstracción no servían para hacer distintiva la ley de otras normas jurídicas.<sup>24</sup>

De hecho, las modernas teorías sobre la clasificación de las normas jurídicas, no suelen distinguir entre normas generales como leyes y normas particulares como actos administrativos. El mismo Norberto Bobbio distingue ocho tipos distintos de normas jurídicas, a saber: prescripciones colectivas generales abstractas, prescripciones colectivas generales concretas, prescripciones colectivas individuales abstractas, prescripciones colectivas individuales concretas, prescripciones personales generales abstractas, prescripciones personales generales concretas, prescripciones personales individuales abstractas y prescripciones personales individuales concretas.<sup>25</sup> Por lo que el análisis del presupuesto en tanto ley, debió hacerse como se hace en cualquier otro país, estudiando el derecho positivo en materia presupuestal y, principalmente, el dato casi universal de que en materia presupuestaria hay una reserva de ley. Como bien lo establece el voto de la minoría, en ninguna parte del artículo 122 de la Constitución, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal o en cualquier otra norma jurídica aplicable al Distrito Federal, se habla de decreto. Además, a diferencia de lo que ocurre a nivel federal, en el caso del Distrito Federal no existen dos cámaras, sino 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 constitucional en el que existe un solo órgano legislativo que emite leyes.

La distinción entre ley y decreto que existe en el derecho mexicano no es clara desde el punto de vista del propio derecho positivo, y por ello siempre parece más conveniente para analizar si una norma es ley, ver el órgano que la emite, comprender los efectos de la norma, y el campo o esfera de la misma, así como las materias que se regulan en ella. Además, hay que distinguir obviamente si se está en presencia de una materia en donde existe reserva de ley, esto es, que ningún otro órgano diferente al legislativo esté autorizado por la Constitución para aprobar ese tipo de normas, caso evidente en que se sitúa el presupuesto que solamente puede ser aprobado por el Poder Legislativo.

24 Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 347-350.

25 Bobbio, Norberto, *Contribución a la teoría del derecho*, cit., p. 287.

Como bien lo señala el voto de la minoría siguiendo a Norberto Bobbio, la generalidad y abstracción no son elementos distintivos de la ley, sino que son elementos que revelan asunción de valores constitucionales como el de la igualdad. O, en las palabras textuales de Bobbio,

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; estos requisitos no tanto de la norma jurídica, sino de la norma justa.<sup>26</sup>

Tiene, por lo tanto, que advertirse que la concepción de la ley de la teoría dualista es propia de una escuela jurídica: la exégesis, y de una época determinada: la del Estado liberal clásico. En consecuencia, el acto mediante el cual se aprueba el presupuesto debería tener en México el carácter de ley, no sólo porque así se contempla en el derecho comparado, sino por la trascendencia que tiene para el equilibrio de los poderes y los derechos de los ciudadanos.

#### *4. La ejecutoria de la mayoría no analizó con detenimiento el contenido del Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal de 1998*

Aunque la ejecutoria de la mayoría transcribió de manera casi íntegra el contenido del Presupuesto de Egresos de 1998, nunca hizo un análisis detallado de su articulado. Por ejemplo, la ejecutoria nunca se precavó de que la autorización de gasto de la Asamblea Legislativa no sólo era para el Ejecutivo, sino también para una pluralidad de órganos como el Poder Legislativo local, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral. Tampoco intentó hacer una clasificación de las distintas normas del Presupuesto de Egresos, algunas que modifican derecho preexistente, otras que son de una gran generalidad, otras que se dirigen a los particulares, otras que autorizan, algunas que establecen modalidades, normas que autorizan o limitan consignaciones de créditos en relación con gastos creados por otras normas legales sustantivas.

Si la mayoría hubiese analizado con detenimiento la estructura y el contenido del Presupuesto de Egresos podría haberse dado cuenta de que

<sup>26</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general del derecho*, Madrid, Debate, 1992, p. 144.

es absurdo llamar acto administrativo a un ordenamiento que fija límites a las leyes, que deroga normas o que las modifica. Si la diferencia entre un acto administrativo y una ley, reside en que la ley puede modificar el derecho vigente y el acto administrativo no, es indudable que el 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.

##### *5. Efectos perniciosos del voto de la mayoría*

La entronización del presupuesto como acto administrativo según el juicio de la mayoría sí tiene consecuencias graves en el derecho mexicano. Podría destacar las siguientes: la imposibilidad de que se analicen constitucionalmente los presupuestos de egresos, la privación a las minorías políticas para revertir un presupuesto violatorio de las normas y principios constitucionales, la subordinación jurídica y no sólo política del Legislativo al Ejecutivo, la supresión de una fiscalización constitucional y externa al gasto del Distrito Federal, vaciamiento de contenido de la función de control de la Asamblea Legislativa al Ejecutivo en materia presupuestaria y, lo más grave, la incapacidad de los órganos legislativos de hacer del presupuesto el debate político y jurídico más importante para quedar en una función de casi convalidación de lo hecho por el Poder Ejecutivo.

Como bien lo apunta la minoría, cuando en nuestro país comenzaba a ser discutido en los órganos legislativos el presupuesto, y esa participación comenzaba a tener un valor creciente no sólo de carácter político sino incluso jurídico, la ejecutoria de la mayoría obstaculizaba el desarrollo jurídico y político de la materia presupuestal en México.

##### *6. Postergación de una discusión jurídica sobre la estructura y elementos de constitucionalidad y legalidad que debe reunir todo presupuesto*

La acción de inconstitucionalidad promovida por miembros de los grupos parlamentarios del PAN y del PRI en la Asamblea Legislativa, sin lugar a dudas, de una gran riqueza jurídica, quedó pendiente de estudio y casi imposibilitada para ser exigida, a menos de que el propio Poder Ejecutivo local o federal enmiende la manera tradicional en la que ha elaborado de hecho los presupuestos de egresos.

La virtud de esta acción de inconstitucionalidad consiste en recuperar íntegro el marco jurídico sobre los presupuestos en México. Por ejemplo, los elementos mínimos que todo presupuesto debe contener, como los objetivos, criterios, programas, partidas, metas, prioridades. Las relaciones entre el presupuesto y el sistema nacional de planeación. La estructuración del mismo en función de normas constitucionales como las contenidas en los artículos 74, fracción IV, 75, 122 y 126. El mismo procedimiento legislativo en las comisiones correspondientes, y el impacto que la totalidad del presupuesto tiene para las etapas posteriores del control del gasto público y de la exigibilidad de las responsabilidades.

El mérito teórico de esta acción de inconstitucionalidad implica reivindicar una forma de elaborar y aprobar el presupuesto de manera más ajustada a las normas constitucionales y legales. En México, por la carencia de un auténtico control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo en esta materia, la práctica parlamentaria ha sido deficiente al igual que la forma en la que el Poder Ejecutivo presenta estas iniciativas al conocimiento de los legisladores.

No queda más que lamentar esta resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y esperar que en el futuro los criterios del máximo tribunal jurisdiccional del país se modifiquen y sean más apegados a derecho y a las circunstancias que el México de hoy reclama. 