

V. VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

El Señor Ministro José Ramón Cossío manifestó que si bien compartía las consideraciones mayoritarias en cuanto al fondo del asunto, deseaba expresar su desacuerdo en la determinación de sobreseer la acción de inconstitucionalidad únicamente respecto de los artículos 389, párrafos segundo y tercero, y 391 del Código Financiero del Distrito Federal, por haber sido modificados durante el tiempo en que se encontraba en trámite esta acción de inconstitucionalidad.¹

En el fallo de la mayoría se decidió no sobreseer respecto de los párrafos primero y cuarto del artículo 389 del mencionado código, toda vez que éstos permanecieron intocados y porque la finalidad de las reformas mencionadas había sido

¹ Las reformas a los artículos 389, en su segundo párrafo y 391 de Código Financiero del Distrito Federal, se dio mediante el decreto publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de diciembre de 2004, y la modificación del párrafo tercero del referido artículo 389 mediante el decreto publicado el 30 de diciembre de 2005 en el mismo medio oficial.

la de adicionar en el segundo párrafo del artículo 389 dos autoridades responsables; y en el tercero corregir una errata en la redacción de su texto, modificaciones que evidentemente no variaban el contenido del resto de la norma. En ese tenor, en la sentencia se expresó que cuando un artículo era reformado parcialmente el sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad sólo había de ser parcial.

A juicio del Ministro disidente se debió sobreseer de manera total el artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal, toda vez que las modificaciones que sufrieron los párrafos segundo y tercero de dicha disposición dieron lugar a una nueva norma jurídica.

En primer lugar, apuntó que si bien un enunciado normativo es la redacción por la cual se expresa una norma, la norma jurídica es el producto de la interpretación de un enunciado jurídico o su conjunto, en virtud de la cual se prohíbe, permite u obliga una conducta.

En ese sentido, si se modifica uno de los enunciados jurídicos que forma parte de la norma jurídica, podría cambiarse el sentido de la misma. A su parecer, eso fue lo que sucedió con las modificaciones a dos párrafos del artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal, porque sus cuatro enunciados conformaban una misma norma jurídica que tiene como finalidad obligar al Distrito Federal a pagar los daños que se causen a los bienes o derechos de los particulares con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas correspondientes.

Para el Ministro las modificaciones sufridas por el artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal dieron lugar

a una nueva norma jurídica pues cambió el llamado núcleo normativo, cuyos elementos son los siguientes:²

- El carácter. Las normas pueden indicar algo que debe hacerse (obligatorias); que algo no debe hacerse (prohibitivas) o que algo puede hacerse.
- El contenido. Es la acción u omisión que está prohibida, que es obligatoria o que está permitida por la norma. Desde este punto de vista pueden ser abstractas, si se refiere a un conjunto de acciones sin determinar, o concretas, si la acción o la clase de acciones son determinadas.
- La condición de aplicación. Es el conjunto de circunstancias que han de darse para que la norma deba ser cumplida.

A su vez, existen ciertos elementos que quedan fuera del núcleo normativo, que son los que siguen:

- La autoridad. Es la persona u órgano de la que emana la norma.
- El sujeto normativo. Es el destinatario de la norma. Las normas serán generales si se dirigen a una clase de personas; o particulares, si lo hacen a una persona o personas determinadas (por ejemplo, las sentencias).
- La ocasión. Se trata de la definición del espacio temporal en que debe cumplirse el contenido de la norma.
- La sanción. Es la consecuencia que se sigue del incumplimiento.

² Véase: WRIGHT, H. Von, *Norma y Acción. Una investigación lógica*, trad. de P. García Ferrero, Madrid, Tecnos, 1970. Y del mismo autor, *Lógica deóntica* (1951); trad. de J. Rodríguez Marín, Valencia, Cuadernos Teorema, 1979. Asimismo, véase, ATIENZA, Manuel, *El sentido del derecho*, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 65 y ss.

El Ministro precisó que estos elementos podían encontrarse en uno o más preceptos normativos. En otras palabras, un artículo (precepto, disposición, enunciado, conjunto de enunciados) podía contener una o varias normas jurídicas, para ello bastaba con identificar los elementos antes descritos en dicho artículo.

El Ministro destacó que las reformas legislativas por sí mismas no constituían la razón primordial para determinar el sobreseimiento o no de los preceptos impugnados, lo que debía tomarse en cuenta para ello era la alteración a las normas.

En el caso concreto, la primera reforma relatada agregó un órgano encargado de pagar de manera directa los daños causados, y con ello alteró las condiciones de aplicación de la norma; y la segunda reforma del 2005 al artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal, cambió la referencia que hacía al artículo 449 para hacer alusión al artículo 448 del mismo código, lo cual no era una simple fe de erratas, sino un cambio en las condiciones de aplicación del núcleo normativo, pues mediante esta variación el legislador agregó supuestos normativos que anteriormente no se incluían. Con ambas reformas se modificó sustancialmente la norma en cuestión.

El artículo 449 del Código Financiero del Distrito Federal, vigente hasta antes de la reforma en el 2005, decía lo siguiente: "El proyecto del presupuesto de egresos que remitan los órganos definidos en las fracciones III, IV, V, VI y VII del artículo 448 de este código, al jefe de Gobierno para su envío a la Asamblea se integrará con: I. La exposición de motivos;

II. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto; III. Explicación y comentarios de los programas considerados como prioritarios, especiales y las adquisiciones cuya ejecución abarque dos o más ejercicios fiscales, y IV. Estimación de todos los ingresos que pudieran recibir directamente conforme a sus leyes, y de los gastos del ejercicio fiscal que se propone...". Por tanto, los únicos órganos a los que el legislador tomó en cuenta fueron: "Artículo 448. Para la elaboración de su presupuesto de egresos gozarán de autonomía los siguientes órganos: ... III. Las Autoridades Electorales; IV. La Comisión; V. El Tribunal de lo Contencioso; VI. La Junta, y VII. El Consejo".

En cambio, al modificarse la referencia del precepto, no se excluyeron ciertos órganos. El artículo 448 del mismo código, vigente en el 2006, establecía lo que sigue: "Para la elaboración de su presupuesto de egresos gozarán de autonomía los siguientes órganos: I. La Asamblea; II. El Tribunal; III. Las Autoridades Electorales; IV. La Comisión; V. El Tribunal de lo Contencioso; VI. La Junta; VII. El Instituto, y VIII. La Universidad".

Por todo lo explicado, consideró que debió sobreseerse en su totalidad el artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal.