

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 2/96**

ACTOR:
AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE
MÉRIDA, YUCATÁN.

PONENTE: MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO
SECRETARIO: OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ

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

VISTOS Y
RESULTANDO:

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el veintiséis de
marzo de mil novecientos noventa y seis en la Oficina de
Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte
de Justicia de la Nación, Patricio Patrón Laviada y Fernando
Castellanos Pacheco en su carácter de Presidente Municipal y
Secretario Municipal respectivamente del Ayuntamiento de
Mérida, Yucatán, promovieron demanda en la vía de controversia
constitucional, contra los actos y las autoridades que se precisan:

"AUTORIDADES DEMANDADAS:--- 1.- La H.
"Cámara de Diputados del Honorable Congreso de
"la Unión. 2.- El C. Presidente Constitucional de los

**"Estados Unidos Mexicanos. 3.- El C. Secretario de
"Gobernación. 4.- El C. Secretario de Hacienda y
"Crédito Público. 5.- El C. Secretario de Desarrollo
"Social. 6.- El C. Secretario de Contraloría y
"Desarrollo Administrativo. 7.- El C. Gobernador
"Constitucional del Estado Libre y Soberano de
"Yucatán. 8.- El C. Secretario General del Gobierno
"del Estado Libre y Soberano de Yucatán. 9.- El C.
"Coordinador General del Comité de Planeación
"para el Desarrollo del Estado de Yucatán. Las
"autoridades señaladas con los número 1, 2, 3, 4, 5
"y 6 tienen domicilio conocido en la Ciudad de
"México, Distrito Federal y las expresadas con los
"números 7, 8 y 9 tienen domicilio conocido en la
"Ciudad de Mérida, Yucatán.--- Por otro lado, en los
"términos del artículo 10 fracción IV de la Ley
"Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo
"105 de la Constitución Política de los Estados
"Unidos Mexicanos, el C. Procurador General de la
"República TIENE EL CARÁCTER DE PARTE y así
"se señala en esta controversia constitucional, con
"domicilio conocido en la Ciudad de México,
"Distrito Federal.--- NORMAS GENERALES CUYA
"INVALIDEZ SE DEMANDA:--- 1.- La expedición,
"promulgación, publicación, vigencia y aplicación
"del Decreto que contiene el Presupuesto de
"Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal
"de 1996, publicado en el Diario oficial de la**



"Federación el día 22 de diciembre de 1995, en lo particular el artículo 16 por cuanto hace al Ramo 00026 Superación de la Pobreza, en sus párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno del numeral citado, en relación al Fondo de Desarrollo Social Municipal exclusivamente.---

El acuerdo mediante el cual el Secretario de Desarrollo Social Federal determinó la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026, Superación de la Pobreza, entre las entidades federativas para el ejercicio fiscal de 1996. Dicho acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de enero de 1996.--- ACTOS DE APLICACIÓN CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:---

3.- La celebración, firma, vigencia y aplicación del Convenio de Desarrollo Social 1996 que con fecha 22 de febrero de 1996 suscribieron el Ejecutivo Federal y el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.--- 4.- La "fórmula, metodología y las asignaciones para los Municipios del Estado provenientes del Ramo 0026 Superación de la Pobreza para el Ejercicio Fiscal 1996", elaborada unilateralmente por el Coordinador del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán.--- Este documento, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el día

"15 de febrero de 1996, constituye el primer acto de
"aplicación de las normas de observancia general
"impugnadas marcadas en la presente demanda
"como número uno y número dos, mismas que
"causan perjuicio y agravio a nuestro
"representado - 5.- Los demás actos que se
"deriven o que sean consecuencia de los
"anteriormente señalados.

SEGUNDO.- La parte demandante narró los hechos que se transcriben a continuación:

"1.- El día 22 de diciembre de 1995 se publicó en el
"Diario Oficial de la Federación el Decreto que
"contiene el Presupuesto de Egresos de la
"Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996.--- 2.-
"Dicho decreto, en su artículo 16, dispone una
"partida denominada RAMO 00026 SUPERACIÓN
"DE LA POBREZA, por la cantidad de
"\$11,000,000,000.00 que se distribuye de la
"siguiente manera.--- Fondo de Desarrollo Social
"Municipal \$7,150,000,000.00.--- Fondo de
"Prioridades Estatales \$500,000,000.00.--- Fondo
"para la Promoción del Empleo y la Educación
"\$3,350,000,000.00.--- 3.- El decreto citado en el
"punto anterior dispone que la Secretaría de
"Desarrollo Social definirá el esquema de
"operación de los recursos del Ramo 00026



"Superación de la Pobreza por lo que con fecha 5
 "de enero de 1996, la Secretaría citada publicó en el
 "Diario Oficial de la Federación un acuerdo
 "mediante el que determina la fórmula y
 "metodología para la distribución entre las
 "entidades federativas "de las erogaciones
 "federales", previstas para el Fondo de Desarrollo
 "Social Municipal del Ramo 00026 Superación de la
 "Pobreza, así como la asignación presupuestal de
 "dicho fondo para las entidades federativas, todo
 "ello a partir del Presupuesto de Egresos de la
 "Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996,
 "normas que implican la sustancia de la presente
 "controversia constitucional. 4.- En fecha 15 de
 "febrero de 1996, mediante publicación hecha en el
 "Diario Oficial del Estado de Yucatán, el Comité de
 "Planeación del Desarrollo del Estado, dio a
 "conocer la fórmula, metodología y las
 "asignaciones para los Municipios del Estado
 "provenientes del Ramo 00026 Superación de la
 "Pobreza, haciendo referencia a las normas de
 "observancia general que tachamos de
 "inconstitucionales y se impugnan en los puntos
 "uno y dos del inciso a) del capítulo marcado como
 "IV de la presente demanda; no omitimos
 "manifestar que tal fórmula constituye el primer
 "acto de aplicación particular de dichas normas y
 "además fueron elaboradas y publicadas al margen

*"de las normas contenidas en el Convenio de
"Desarrollo Social, independientemente de los
"vicios de constitucionalidad de que adolece.--- 5.-
"Por otro lado, en franca violación de la
"Constitución y hasta de las propias normas de
"observancia general impugnadas, el Ejecutivo
"Federal y el Ejecutivo del Estado de Yucatán por
"conducto del C. Presidente de los Estados Unidos
"Mexicanos y los funcionarios que figuran como
"demandados en esta controversia; y el C. Jefe de la
"Gobernación del Estado de Yucatán y la Secretaría
"General de Gobierno, respectivamente;
"suscribieron el denominado Convenio de
"Desarrollo Social 1996, que de suyo conculca la
"Constitución General de la República además de
"haber sido suscrito fuera del tiempo establecido
"en las propias normas que se impugnan también
"de inconstitucionales por esa y otras razones."*

TERCERO.- La demanda se funda en los artículos 105, fracción I, incisos b) e i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

CUARTO.- Los conceptos de invalidez que adujo la parte actora son los siguientes:



PRIMERO.- Viola la Constitución General de la República, en sus artículos 25, 74 y 115, la expedición, promulgación, publicación, vigencia y aplicación del Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de diciembre de 1995, en lo particular el artículo 16 por cuanto hace al Ramo 00026, Superación de la Pobreza en sus párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno, y ello agravia al Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Mérida, Yucatán.--- Ello es así por las siguientes razones:--- Dispone el artículo 115 constitucional que la base de la división territorial y de organización política y administrativa, es el Municipio Libre. Siguiendo con el ordenamiento constitucional en cita, los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y conforme a la fracción IV de dicho numeral, los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso...--- Es decir, la hacienda municipal se conforma de los bienes propios así como de aquéllos que las Legislaturas les aporten de tal suerte que, una vez dispuesta la asignación

"de cualquier bien o recurso al municipio mexicano
 "y en particular al de Mérida, aquél pasará a formar
 "parte integrante de su hacienda y de ahí que el
 "municipio lo pueda administrar libremente, es
 "decir, sin la intervención de otras esferas de
 "gobierno, condicionamientos, ni normas y
 "operadores extramunicipales.--- Es el caso, que
 "dentro de las previsiones del Ramo 00026
 "Superación de la Pobreza, fijados por la Cámara
 "de Diputados Federal, se previó un fondo
 "denominado "FONDO DE DESARROLLO SOCIAL
 "MUNICIPAL" por un monto de \$7,150,000,000.00
 "pesos; mismos que, siguiendo el silogismo
 "establecido en párrafos anteriores y en la justa
 "proporción que le corresponde, vienen a formar
 "parte de la hacienda municipal del Ayuntamiento
 "de Mérida, sin que valga en contrario lo dispuesto
 "en los párrafos subsecuentes del artículo 16 del
 "decreto impugnado, ya que es inconcuso que se
 "trata de recursos cuyo destinatario es el municipio
 "libre, de tal suerte que no puede haber norma
 "jurídica válida que limite su libertad para decidir la
 "aplicación de tales recursos en forma directa, aún
 "más allá del catálogo de conceptos de aplicación
 "previsto en el párrafo sexto del artículo 16 del
 "ordenamiento que se combate.--- Se afirma lo
 "anterior porque resulta inadmisibile el que se
 "pretenda que el municipio sea un apéndice de la





"entidad federativa o una mera circunscripción territorial desde el punto de vista de la Federación, ya que el municipio se entiende, como lo ha dicho ese altísimo Tribunal, como un poder político y administrativo, es decir, se dan en el seno de su ámbito de competencia las características del Estado en "lato sensu", puesto que comprende un territorio, una población y un poder político y administrativo o dicho en términos doctrinales:

GOBIERNO; y se insiste, todo ello dado en un ámbito de competencia específico relativo a sus funciones expresadas en la fracción III del artículo 115 constitucional.--- Luego entonces, debe decretarse la invalidez del párrafo tercero, cuarto y subsecuentes del artículo 16 del Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos Federal para 1996, por violar francamente la libertad hacendaria al facultar a una entidad o dependencia extramunicipal, a definir y normar "esquemas de operación", de los multitudinarios recursos económicos, ya que éstos como se ha dicho, una vez determinados en favor del municipio por parte de la Legislatura Federal por conducto de su Cámara de Diputados en ejercicio de una facultad exclusiva, vienen a formar parte integrante de su hacienda. No es óbice a lo anterior el que las previsiones presupuestales de marras, se encuentren en el presupuesto de egresos federal,

"ya que dichas previsiones implican un ingreso a
 "las arcas municipales y tienen como objeto de
 "aplicación, el cumplimiento de funciones propias
 "del Municipio Libre. A ello, habría que agregar el
 "hecho indiscutible de que el Constituyente previó
 "como parte integrante de la hacienda municipal
 "cualquier otra forma de ingreso a los municipios,
 "como es el caso de los recursos que nos ocupan,
 "así sea establecido por cualquiera de las
 "Legislaturas.--- A éste último punto, vale la pena
 "discurrir en que la Constitución es prolija a
 "identificar en su texto cuando se refiere a
 "Legislaturas locales o de los Estados y, en el caso
 "que nos ocupa, la fracción IV del artículo 115
 "constitucional en su párrafo primero, se refiere a
 "otros ingresos que establezcan las "Legislaturas"
 "en su favor, deduciéndose pues que se trata de
 "determinaciones presupuestales o de ingreso que
 "hagan ya sean las Legislaturas locales o la
 "federal, por conducto de cualquiera de sus
 "cámaras en este último caso.--- De ahí, que se
 "deba decretar la inconstitucionalidad de los
 "párrafos de marras, debiéndose entregar para su
 "libre administración en forma lisa y llana, los
 "recursos que del Ramo 00026 Superación de la
 "Pobreza del presupuesto multireferido, le
 "correspondan en justicia al Municipio de Mérida,
 "Yucatán.--- Por otro lado y por la íntima relación



que se guarda, a continuación expresamos que
"los multicitados párrafos que se tachan de
"inconstitucionales, también lo son porque violan
"francamente el artículo 74 constitucional.--- En
"efecto, el artículo 74 de la Carta de Querétaro,
"dispone en su fracción IV que es facultad
"exclusiva de la Cámara de Diputados examinar,
"discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la
"Federación.--- Vale la pena entonces insistir en las
"razones que a juicio de nuestro representado
"Municipio de Mérida, Yucatán, llevaron al
"Constituyente a reservar tal facultad a la Cámara
"indicada y los alcances que tiene dicha
"atribución.--- En efecto, la República Federal
"representativa y democrática de los Estados
"Unidos Mexicanos, tiene como punto de partida el
"pacto federal materializado en la Constitución
"Política del Estado Mexicano. Es en el seno del
"Congreso de la Unión en donde dada la
"representatividad de las entidades federativas que
"conforman la Unión, se garantizan no sólo las
"relaciones y situaciones jurídicas del Estado
"Mexicano, sino que se pretende lograr el equilibrio
"y equidad así como la salvaguarda de los
"intereses de las partes integrantes de la
"Federación. Luego, el Congreso de la Unión para
"su mejor funcionamiento determinó la encomienda
"de facultades exclusivas a cada una de las

"Cámaras que la integran, repitiéndose en la
 "Cámara de Diputados la guisa anterior en el
 "sentido de que subsiste la representatividad de
 "las entidades federativas en el pacto, por cuanto
 "hace a las decisiones que en forma exclusiva se
 "ejercitan en dicha Cámara.--- De ahí que sea
 "solamente la Cámara de Diputados la
 "constitucional y legalmente capaz de distribuir el
 "haber nacional en materia de egresos, y eso
 "queda de manifiesto cuando partiendo de un todo,
 "la Cámara en cita distribuye los recursos por entre
 "los distintos órganos y dependencias no sólo de
 "la administración pública federal, sino también en
 "favor de las entidades federativas como es el caso
 "del Ramo 28 en que a través de una ley marca las
 "reglas distributivas de dichos recursos.--- En el
 "caso que nos ocupa, sin embargo, la Cámara de
 "Diputados omitió fijar las reglas de distribución de
 "los recursos del denominado Ramo 00026
 "Superación de la Pobreza, lo cual pudo haber
 "hecho en el cuerpo de la propia norma impugnada
 "o a través de un acto legislativo. Sin embargo, no
 "obstante su obligación y facultad exclusiva, la
 "Cámara de Diputados responsable, designó como
 "distribuidor y creador del esquema de operación,
 "de los recursos del Fondo de Desarrollo Social
 "Municipal del precitado Ramo 00026, a la
 "Secretaría de Desarrollo Social Federal, dando con



Corazon

"aseverado en párrafos anteriores, tenemos que
 "los recursos del Fondo de Desarrollo Social
 "Municipal del Ramo 00026 multicitado, carece de
 "mecanismo o fórmula, cierta, legal y
 "constitucional que garantice la justa distribución
 "de dichos recursos entre los municipios del país.--
 "- Sin duda, la disposición constitucional que se
 "comenta, trasciende al hecho de que el Estado
 "como rector del desarrollo nacional, no sólo debe
 "procurar la distribución justa de la riqueza entre
 "los individuos vistos como gobernados, sino que
 "es indispensable que dicho principio se aplique a
 "la distribución de la riqueza entre los órganos del
 "propio Estado, mismos que por esferas de
 "competencia, ese altísimo Tribunal, ya ha
 "reconocido la existencia de tres órdenes del
 "Estado Mexicano como lo son: el Federal, el
 "Estatal y el Municipal.-- Luego entonces, como el
 "buen juez que por su casa empieza, debe el
 "Estado procurar la legal, constitucional y justa
 "distribución de la riqueza, a través de la actuación
 "oportuna y en forma de sus órganos competentes,
 "que como en el caso que nos ocupa, resulta ser la
 "Cámara de Diputados y, ante su omisión resulta
 "inconcuso el que se ha violado el artículo 25
 "constitucional por el sólo hecho de no haberse
 "previsto una fórmula cierta y justa de distribución
 "de la riqueza por parte del órgano facultado



constitucionalmente para ello, sin que valga como
"ya hemos dicho, el que se le haya encomendado
"tal función a una Secretaría del Ejecutivo Federal
"que no garantiza en nada el equilibrio y justicia
"distributiva y que independientemente de los
"alcances de la fórmula que se llegó a establecer,
"ello es, en razón de los argumentos expuestos,
"atentatorio del pacto federal y por ello debe
"declararse su invalidez, quedando pendiente un
"acto de la Cámara que distribuya en forma justa
"los recursos materia de la presente contienda.---

SEGUNDO.- Viola el artículo 74 y 115
constitucional el acuerdo mediante el cual el
Secretario de Desarrollo Social Federal determinó
"la fórmula, metodología y distribución de las
"asignaciones correspondientes al Fondo de
"Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026
"Superación de la Pobreza, entre las entidades
"federativas para el ejercicio fiscal de 1996,
"publicado en el Diario Oficial de la Federación en 5
"de enero de 1996.--- En efecto, de estimarse
"fundado el concepto de invalidez esgrimido como
"**PRIMERO**, en la presente demanda, tenemos que
"consecuentemente el acuerdo administrativo
"impugnado que se combate también es
"inconstitucional.--- Ello es así, puesto que la
"Secretaría de Desarrollo Social dispuso una
"fórmula de distribución con fundamento en los

"párrafos tercero y cuarto del artículo 16 del
"decreto impugnado, mismos que son
"inconstitucionales en razón de los argumentos
"expuestos en el concepto de invalidez anterior, los
"cuales damos para el presente como totalmente
"reproducidos a la letra en obvio de repeticiones.---
"Así las cosas, el ejercicio de una facultad
"distributiva de un renglón presupuestal, por parte
"de una Secretaría como la de Desarrollo Social
"Federal, viola el artículo 74 constitucional y debe
"ser declarado inválido, subsistiendo la facultad de
"la Cámara para determinar en su seno una fórmula
"justa de distribución de los recursos
"controvertidos.--- Por otro lado, el acuerdo
"administrativo impugnado también viola el artículo
"115 constitucional, en cuanto a la definición del
"esquema de operación de los recursos del Fondo
"de Desarrollo Social Municipal, ya que éstos -
"hemos establecido- forman parte integrante de la
"hacienda municipal siendo inconstitucional el que
"una dependencia ajena defina su operación a
"través del denominado "Manual Único de
"Operación" que ha expedido la Secretaría de
"Desarrollo Social Federal. No es difícil determinar
"tal noción de inconstitucionalidad, cuando nos
"encontramos ante recursos que una vez en el
"seno de las arcas municipales forman parte de su
"hacienda y por ello pueden ser administrados



"libremente por los municipios, de ahí que el
"párrafo del decreto que faculta a definir el
"esquema de operación de los recursos del
"multicitado fondo, como los esquemas definidos o
"que se llegaren a definir, son de suyo violatorios
"de la libertad hacendaria municipal y por ello,
"como consecuencia jurídica de la declaración de
"invalidez del decreto impugnado en su parte
"relativa, se deberá también declarar la invalidez
"del acuerdo en que se ejercita la inconstitucional
"norma referida.--- TERCERO.- En otro orden de
"ideas, resulta inconstitucional y violatorio del
"artículo 115 y 74 de la Carta Magna el denominado
"“Convenio de Desarrollo Social”, signado entre
"los ejecutivos Federal y del Estado de Yucatán,
"respectivamente y que son señalados como
"responsables o demandados, así como el acuerdo
"emitido por el Coordinador General del Comité de
"Planeación para el Desarrollo del Estado de
"Yucatán, mediante el cual se determinó la
"distribución de los recursos del Fondo de
"Desarrollo Social Municipal, entre los Municipios
"pertenecientes al Estado de Yucatán y ello agravia
"seriamente al Municipio de Mérida que
"representamos.--- En efecto, la norma contenida
"en el decreto impugnado en su parte relativa, que
"manda a la Secretaría de Desarrollo Social a
"convenir con los gobiernos estatales la

"distribución de los recursos del Fondo de
 "Desarrollo Social Municipal en el Estado de
 "Yucatán, viola la libertad hacendaria y la
 "personalidad jurídica del Municipio de Mérida, ya
 "que se conviene entre dos entes del Estado,
 "cuestiones relativas a recursos que son de los
 "municipios, es decir, se dispone de la hacienda
 "municipal de Mérida, sin ser considerada su
 "voluntad.--- Lo anterior deviene del hecho
 "indiscutible de que los recursos del Fondo de
 "Desarrollo Social Municipal, forman parte en
 "determinada proporción de la hacienda del
 "Municipio de Mérida y, la norma que manda
 "convenir su distribución, no puede hacerse en el
 "margen de la voluntad del Municipio actor, ya que
 "éste no es apéndice ni dependencia de las dos
 "partes implicadas en el convenio impugnado.--- Es
 "decir, si queda establecido que los recursos del
 "Ramo 00026 en contradicción, son integrantes de
 "la hacienda de los Municipios no se puede
 "convenir su monto, esquema de operación y
 "aplicación, sin contar con la voluntad expresa del
 "municipio interesado, por lo que la norma que
 "manda distribuir los recursos de marras sin contar
 "como parte a los municipios de determinada
 "entidad federativa, violentan sin duda su
 "personalidad jurídica propia y más aún su libertad
 "para disponer de un elemento integrante de su



"hacienda, aunque no se conozca el monto
 "específico, ya que sería indispensable contar
 "mínimamente con la anuencia municipal previa
 "para que el Gobierno del Estado lisa y llanamente
 "hubiese representado al Municipio de Mérida en el
 "convenio impugnado y la fórmula de distribución
 "interna de la entidad que se le deriva, lo cual en el
 "caso que nos ocupa no sucedió ni ha sucedido:---

"A estas alturas, es pertinente aclarar que la
 "publicación de la fórmula de distribución interna
 "del Estado de Yucatán de los recursos del Fondo
 "de Desarrollo Municipal, por parte del Comité de
 "Planeación del Desarrollo del Estado, no sólo
 "viola la Constitución en su artículo 115 por las
 "razones aludidas, sino que viola la propia norma
 "que se impugna, ya que la citada fórmula es
 "producto unilateral del Comité citado, no teniendo
 "éste representación jurídica válida a nombre del
 "Gobierno del Estado de Yucatán, y aun en el
 "supuesto sin conceder de que la tuviera, la realizó
 "fuera del marco del Convenio de Desarrollo Social,
 "del cual se supone debía ser producto; ello sin
 "conceder que la norma impugnada que así lo
 "manda sea válida.--- CUARTO.- CONCEPTO DE
 "INVALIDEZ "AD CAUTELAM".- Suponiendo sin
 "conceder, y para el indebido caso de que se
 "llegaren a desestimar los conceptos de invalidez
 "anteriormente vertidos y con ello se estableciera

"que fueran constitucionales el Decreto de Egresos
 "de la Federación en su artículo 16, en sus párrafos
 "impugnados, así como el acuerdo mediante el cual
 "el Secretario de Desarrollo Social Federal
 "distribuyó los recursos del Fondo de Desarrollo
 "Social Municipal entre las entidades federativas,
 "nos permitimos en forma de cautela y sólo para
 "éste improbable caso, vertir el siguiente concepto
 "de invalidez.--- Es violatorio de los artículos 25, 74
 "y 115 constitucionales, la fórmula, metodología y
 "las asignaciones para los Municipios del Estado
 "de Yucatán provenientes del Ramo 00026
 "Superación de la Pobreza, elaborada
 "unilateralmente por el Comité de Planeación para
 "el Desarrollo del Estado de Yucatán, por las
 "siguientes razones:--- El artículo 74 de la
 "Constitución General dispone que será la Cámara
 "de Diputados del Congreso de la Unión quien
 "distribuya el haber nacional egresable, a través de
 "la aprobación del Presupuesto de Egresos de la
 "Federación.--- En el caso que nos ocupa la
 "Cámara de Diputados dispuso, que fuera la
 "Secretaría de Desarrollo Social quien distribuyera
 "entre las entidades federativas los recursos
 "previstos para el Fondo de Desarrollo Social
 "Municipal en el artículo 16 del decreto impugnado
 "en su parte relativa; además de que dicha
 "Secretaría convendría con los Estados la



distribución entre los municipios pertenecientes a determinado Estado. Esta norma ya ha quedado impugnada de inconstitucional, y suponiendo sin conceder que así no se estimare por ese altísimo Tribunal, subsiste la inconstitucionalidad del acto imputado al Comité de Planeación del Desarrollo del Estado de Yucatán, ya que como se observa en el documento publicado el 15 de febrero de 1996, la fórmula de distribución de los recursos de marras ahí contenida, no fue realizada conforme a lo mandado en el decreto en cita, es decir, no fue resultado del Convenio de Desarrollo Social, ni realizada en el marco de éste, ya que como se observa, el Convenio de Desarrollo Social entre la Federación y el Estado de Yucatán fue signado el 22 de febrero de 1996, es decir, siete días después de haberse determinado unilateralmente la fórmula interna de marras; por lo que consecuentemente el acto impugnado violenta la norma contenida en el artículo 16 del Presupuesto de Egresos Federal 1996, y con ello se vulnera el artículo 74 constitucional, ya que en ejercicio de las facultades conferidas por el numeral supremo citado a la Cámara de Diputados, fue que ésta permitió o previó la forma en que habrían de hacerse la distribución de los multicitados recursos por parte de la Secretaría de Desarrollo Social y los Estados, ello, se insiste, sin conceder

"que dicha norma última citada sea constitucional.-
 "-- Luego entonces, la determinación de la fórmula
 "interna distributiva del Estado de Yucatán, fue
 "hecha por parte no facultada y fuera de las
 "hipótesis legales previstas por la propia Cámara
 "de Diputados, con lo que se viola directamente el
 "artículo 74 constitucional, y de ahí que deba ser
 "declarada inválida la fórmula local impugnada,
 "para el caso exclusivo de que fueran
 "desestimados los conceptos de invalidez
 "marcados como primero, segundo y tercero.--- Por
 "otro lado, y también en forma de cautela para el
 "indebido caso de que fueran desestimados los
 "conceptos de invalidez primero, segundo y tercero
 "y que por ello se consideraren constitucionales
 "las normas generales impugnadas, en este acto se
 "impugna la invalidez constitucional de la fórmula,
 "metodología y asignaciones a que se refiere el
 "presente concepto de invalidez, puesto que viola
 "los artículos 25 y 74 constitucionales por las
 "siguientes razones.--- Suponiendo sin conceder,
 "que la norma que manda convenir la distribución
 "interna de una entidad federativa de los recursos
 "del Fondo de Desarrollo Social Municipal tantas
 "veces citado, la fórmula emitida para el Estado de
 "Yucatán viola francamente aquélla y con ello, el
 "artículo 25 constitucional que presupone una
 "noción de justicia y certeza jurídica en la



"distribución de la riqueza.--- Entonces, tenemos
"que la norma que ordena la distribución interna en
"una entidad federativa de los recursos en cita,
"previene que se hará basada en indicadores de
"pobreza entre estados y municipios. En el caso de
"la fórmula interna del Estado de Yucatán que se
"impugna, ésta se apartó de dicho principio
"incorporando dos coeficientes que consisten en la
"población rural y el grado de marginación
"municipal.--- El primer coeficiente utilizado en la
"fórmula interna que se comenta, es decir, la
"población rural, en nada se asemeja ni arroja
"como condición necesaria un indicador de
"pobreza, pues pareciera que la circunstancia de
"tratarse de poblaciones rurales implica
"necesariamente un estado de pobreza, lo cual es
"absurdo e incorrecto, ya que como en su
"momento procesal se acreditará, no es condición
"o dato intrínseco de la población rural en forma
"general, el estado de pobreza, no obstante a la
"anterior afirmación el que ciertos asentamientos
"rurales tengan tal característica, puesto que
"también los hay asentamientos rurales que no
"encuadran en ese estado de pobreza.--- De ahí que
"no sea justo, que el cincuenta por ciento del peso
"de la fórmula interna de distribución en el Estado
"de Yucatán respecto de los recursos en estudio,
"haya sido establecido a partir de un índice de

"población rural, puesto que tal indicador no refleja
"necesariamente una noción de pobreza, sobre
"todo cuando en las poblaciones urbanas como la
"ciudad de Mérida se dan casos impactantes de
"extrema pobreza que según la fórmula que se
"impugna, no están siendo considerados en su
"verdadera proporción, pues pareciera que por ser
"ciudad no considerada como asentamiento rural,
"no tuviera un índice considerable de pobreza,
"cuando el Municipio de Mérida alberga el cuarenta
"y dos por ciento de la población de todo el Estado
"de Yucatán; de ahí que el indicador no sea similar
"al mandado por el decreto de egresos multicitado,
"violándose por ende tal disposición y con ello el
"principio de justa distribución de la riqueza
"consagrado en el artículo 25 constitucional.--- Por
"otra parte, y al igual que la anterior reflexión en
"forma de cautela, impugnamos la siguiente
"circunstancia:--- La fórmula que se impugna,
"violenta el propio Decreto del Presupuesto de
"Egresos, en su párrafo sexto del artículo 16,
"suponiendo sin conceder que éste sea válido, ya
"que dispone que los recursos del Fondo de
"Desarrollo Social Municipal sólo podrán
"destinarse para inversiones en los siguientes
"rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y
"letrización, electrificación, urbanización, apoyos,
"construcción y conservación de estructura



"educativa básica, construcción y conservación de
"infraestructura de salud, crédito a la palabra y
"construcción de caminos e infraestructura rural.---
"Entonces, al haberse reducido el monto a
"distribuir en el Estado, determinado por la
"Secretaría de Desarrollo Social en el acuerdo
"anteriormente impugnado, a título de un tres por
"ciento por concepto de gastos indirectos, y luego
"al haberse reducido además los denominados
"recursos irreductibles destinados a un programa
"de apoyos directos, es inconcuso que no se está
"distribuyendo el total de los recursos que se
"debieron distribuir, ello de conformidad con el
"propio párrafo sexto invocado, y de ahí su notoria
"ilegalidad e inconstitucionalidad.--- Ahora, si bien
"es cierto que el decreto del presupuesto
"multireferido previene que los municipios podrán
"utilizar los recursos del Fondo de Desarrollo
"Social Municipal para un concepto denominado
"APOYOS, de entre otros conceptos, no menos
"cierto es que éstos suponen una acción de
"inversión del municipio una vez recibida la
"cantidad proporcional partiendo del monto total
"del Fondo de Desarrollo Social Municipal, y no
"como ocurre en la especie, en que el espurio
"órgano que distribuyó el fondo de marras, lo hizo
"segregándole una parte bajo el concepto del tres
"por ciento de gastos indirectos más otro monto no

*"determinado porcentualmente pero que en
 "conjunto restan el monto legal y
 "constitucionalmente distribuible, no sabiendo a
 "ciencia cierta el destino final de esos recursos ni
 "bajo qué criterios ni con qué fundamento los
 "habrá de aplicar el Gobierno del Estado, recursos
 "que se insiste, de origen y por definición, son para
 "aplicarse por los gobiernos municipales.--- Con
 "ese arbitrario procedimiento, el Gobierno del
 "Estado de Yucatán priva al Municipio de Mérida de
 "los recursos federales que legítimamente le
 "pertenecen y que, de ingresar a la hacienda de
 "nuestro representado, se utilizarían en beneficio
 "directo de los habitantes de la ciudad a través de
 "la obra pública y de los servicios que conforme a
 "la ley le corresponde prestar.--- Por ello, también
 "se debe decretar la inconstitucionalidad de la
 "fórmula de distribución local impugnada, tan solo
 "para el improbable caso de que se desestimaren
 "los conceptos de violación esgrimidos como
 "primero, segundo y tercero del presente
 "memorial."*

QUINTO.- Por acuerdo de fecha veintisiete de marzo de mil novecientos noventa y seis, emitido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ordenó formar y registrar el expediente relativo, correspondiéndole el número



Controversia Constitucional 2/96

2/96, y se ordenó turnar el asunto al Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

Por auto de fecha veintiocho del citado mes y año, el Ministro Instructor tuvo por presentado a los promoventes reconociendo la personalidad con la que se ostentan; por admitida la demanda de controversia constitucional; ordenó emplazar a las autoridades demandadas; ordenó dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su derecho conviniese y; tuvo por admitidas las pruebas documentales que adjuntó la parte actora a su demanda.

Mediante auto de doce de julio de mil novecientos noventa y seis, el Ministro Instructor le reconoció el carácter de terceros interesados a todos los Municipios del Estado de Yucatán, hecha excepción del de Mérida, por lo que ordenó darles vista, con copia del escrito de demanda, del auto admisorio y de dicho proveído para que manifestaran lo que a su derecho conviniera.

SEXTO.- La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al formular su contestación de demanda, en síntesis manifestó lo siguiente:

a) Que opone la excepción de la improcedencia de la acción así como la de falta de acción y derecho de la demandante.

b) Que debe tenerse por cierto el acto que se le atribuye toda vez que sí discutió y aprobó el Decreto que contiene el

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, por lo que alega el juicio es improcedente de conformidad con lo dispuesto por los artículos 21, fracción II, en relación al 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la Materia, toda vez que la demanda fue promovida en forma extemporánea por haberse presentado después de treinta días, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

c) Que no debe considerarse como primer acto de aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y seis, la elaboración de la "Formula, Metodología y Asignaciones para los Municipios del Estado provenientes del ramo 00026, Superación de la Pobreza", realizada por el Gobierno de Yucatán, pues éste en ningún momento ha realizado algún acto material que tenga por objeto directo aplicar el dispositivo legal impugnado, en cuanto a su propósito esencial, ya que la emisión de la citada fórmula constituye una norma general complementaria del citado presupuesto, pero no un acto propio de aplicación de la ley, pues hasta este momento aún no se entregan los dineros referidos a las partidas presupuestales del Municipio demandante para considerar que se trata de un primer acto de aplicación.

d) Que la discusión y aprobación del ramo 00026 "Superación de la Pobreza" se encuentra ajustada a derecho toda



vez que la Cámara de Diputados se encuentra facultada legalmente para examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación en términos de los artículos 73, fracción XXV, XXIX-D, XXIX-E y XXX en relación al 25 y 74 de la Constitución General de la República, por lo que al señalar en el precepto impugnado la forma de distribución de los gastos destinados a la "Superación de la Pobreza", lo hizo en ejercicio de las facultades que posee.

e) Que no conculca la autonomía Hacendaria del Municipio demandante ya que la federación como Coordinadora del Desarrollo Nacional y tutelante de una distribución más justa de la riqueza y de los servicios educativos, sociales y públicos, es la única facultada para asignar o establecer las formas de distribución de los egresos destinados a dicho rubro.

f) Que por disposición expresa de los artículos 25, 26 y 90 constitucionales, corresponde al Ejecutivo Federal, por medio de sus Secretarías y Departamentos Administrativos, la administración de los recursos e ingresos federales; en concordancia y como lo establece el artículo 32, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a la Secretaría de Desarrollo Social, formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza, razón por la cual, la norma impugnada se encuentra apegada a derecho.

g) Que la Constitución Federal o del Estado expresamente no les concedió a los Municipios, facultad alguna para elaborar planes y programas en materia de Superación a la Pobreza, ni mucho menos para administrar Recursos Federales de los señalados en el Ramo 00026 del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que no se transgrede la libertad hacendaria de los Municipios pues dichos recursos, originalmente corresponden a la Federación.

h) Que el Municipio, como órgano político y administrativo, cuenta con una autonomía y libertad hacendaria, misma que se limita únicamente a administrar los ingresos destinados a las actividades que expresamente la Constitución señala (artículo 115, fracción IV), o que señalen las Entidades Federativas, en base a los recursos que obtenga, de los cuales tendrá la plena libertad para establecer su destino y uso, como lo serían las participaciones federales, contribuciones derivadas de inmuebles y las originadas por los servicios que presten pero los Municipios se encuentran jurídicamente imposibilitados de administrar aquellos ingresos que estén destinados a actividades distintas de las que tienen encomendadas por la Constitución General o de las Entidades Federativas, o bien, imposibilitados también para administrar cualquier otro ingreso que se destine a alguna actividad distinta de las antes señaladas, aun en el caso que, por circunstancias especiales, surtan sus efectos en los Municipios, ya que éstos solamente poseen como se ha dicho, las facultades establecidas en la Constitución General, la Local y las leyes respectivas.



i) Que el Ramo señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, correspondiente a la "Superación de la Pobreza", al ser distinto de una participación federal, como se aprecia por la simple lectura del mismo artículo 15 correspondiente al Ramo 00028 del citado Decreto, y referirse a una actividad distinta de las expresamente señaladas por la Constitución General o por las Entidades Federativas al Municipio, legalmente se encuentra ajustado a derecho, pues en nada infringe la autonomía hacendaria de que gozan los Municipios, máxime que, como lo establecen los artículos 73 fracciones XXV, XXIX-D, XXIX-E y XXX en relación al 25 de la Constitución General de la República corresponde a la Federación, como Coordinadora del Desarrollo Nacional, por medio de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión legislar en materia de "Superación a la Pobreza", esto es, en aquellas materias que tengan como fin distribuir convenientemente entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, los servicios educativos, públicos y económicos socialmente necesarios a fin de hacer una distribución más justa de la riqueza, con una responsabilidad solidaria entre los sectores social, público y privado que conlleve a un desarrollo nacional e integral.

j) Que corresponde a la Federación, al través de sus órganos administrativos federales, administrar los recursos federales que al efecto se asignen, en su función Coordinadora del Desarrollo Nacional, misma que se ejerce por medio de la Secretaría de Desarrollo Social en lo que se refiere al ramo de

"Superación de la Pobreza", la que por disposición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, específicamente de su artículo 32, fracción I, tiene la encomienda de llevar a cabo dicha función.

k) Que por lo que hace a las supuestas violaciones al artículo 74 de la Constitución Federal, dicho precepto de ninguna forma señala que el órgano legislativo demandado deba precisar la distribución de los recursos asignados a las Entidades Públicas, pues ello sería contrario a la Norma Fundamental, en virtud de que la distribución y asignación de las partidas presupuestales señaladas en el presupuesto son facultades del Ejecutivo Federal, atento a lo dispuesto en los artículos 89 fracción I y 90 de la Constitución General de la República, por lo que dicho órgano únicamente se concreta a señalar los montos y las partidas presupuestales correspondientes y a las Entidades Federativas y Municipios la distribución uso y destino de los recursos asignados con base en la normatividad constitucional y secundaria.

l) Que si la parte actora pretende que el Presupuesto de Egresos señale concretamente las cantidades que se destinan a cada uno de los Municipios que integran la Federación, es una pretensión carente de cualquier sustento legal y técnica financiera, pues precisamente se trata de que la Federación, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social, realice los actos necesarios a coordinar la superación a la pobreza y que las Entidades Federativas y Municipios por su parte, que son



Controversia Constitucional 2/96

precisamente quienes conocen con exactitud la problemática económica del lugar, distribuyan las partidas que para tal efecto les fueron asignadas

SÉPTIMO.- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto del Secretario de Desarrollo Social al formular su contestación de demanda, expresó en síntesis lo siguiente:

a) Que en términos de la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Federal, las haciendas municipales no se forman con recursos federales, como son los del ramo 00026.

b) Que de conformidad con la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal y 1° y 2° del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y seis, dicho presupuesto sólo contiene disposiciones para el ejercicio y control del gasto público federal, y los recursos previstos en este son únicamente para cubrir las erogaciones de la Administración Pública Federal por lo que dichos recursos son de carácter federal sin que contenga ingresos municipales, pues la aprobación de los mismos compete exclusivamente a la legislatura de la Entidad Federativa de que se trate al aprobar la ley de ingresos municipales conforme al último párrafo de la fracción IV del artículo 115 Constitucional.

c) Que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al aprobar el artículo 16 del Presupuesto de Egresos Federal,

dispuso que el control presupuestal de los recursos del ramo 00026, la ejercerá la SEDESOL, que el control físico-financiero y la evaluación del avance de las obras construidas con los recursos del ramo 00026 la efectuará la SEDESOL, que en caso de detectar desviaciones o incumplimiento de lo convenido, la SEDESOL podrá suspender la radicación de fondos federales e inclusive solicitar su reintegro, con lo que se demuestra que todos los recursos previstos en el Presupuesto de Egresos Federal son federales.

d) Que los recursos que integran los tres Fondos en que se distribuyen los recursos del Ramo 00026 -Fondo de Desarrollo Social Municipal, el Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación- también son federales, por lo que no existe sustento jurídico para argumentar que los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal tengan una naturaleza jurídica distinta de la de los otros dos Fondos -cuya constitucionalidad reconoce implícitamente la actora- en que se distribuyen los recursos del Ramo 00026 y, tampoco lo hay para afirmar, como lo hace la misma, que forman parte de las haciendas municipales.

e) Que el esquema previsto por el artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el gasto de los recursos del Ramo 00026 y especialmente para la asignación de los del Fondo de Desarrollo Social Municipal, es el mismo que establece la fracción VI del artículo 116 constitucional. Consecuencia lógica y jurídica de ellos es que los recursos del



Ramo 00026 son los recursos federales que la Federación ejercerá para cumplir con las obligaciones derivadas de los convenios que con fundamento en dicho precepto constitucional suscriba en el año de mil novecientos noventa y seis.

f) Que la parte actora incurre en un error de interpretación constitucional, al argumentar que los recursos del Ramo 00026 le fueron asignados por la "Legislatura Federal". Dicha imprecisión se origina al entender dentro del concepto "Legislatura" al Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras pues no considera que la facultad de aprobar los ingresos a los Municipios está reservada por la Constitución a las Legislaturas Estatales, lo que provoca que el Ayuntamiento de Mérida tenga la falsa interpretación respecto de que los recursos del Ramo 00026 se encuentran en alguno de los supuestos previstos en el párrafo primero de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

g) Que la parte actora confunde la naturaleza jurídica de los recursos del "Ramo 00028 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios" y los recursos del "Ramo 00026 Superación de la Pobreza", pues los recursos del ramo 00026 tienen su origen en la fracción IV del artículo 116 Constitucional y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión los aprobó como recursos federales, a fin de que la Federación cuente con fondos para cumplir sus obligaciones derivadas de los Convenios de Desarrollo Social que suscriba en el año de mil novecientos noventa y seis, mientras que el origen constitucional de los recursos del ramo 00028 en relación con los Municipios, lo es el

inciso b) de la fracción IV del artículo 115 y en el artículo 73, fracción XXIX, punto 5º. Dichos recursos fueron aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a fin de que la Federación cumpla con las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que las participaciones federales que sí ingresan en las haciendas municipales y cuya utilización, ejercicio y control corresponde a los Municipios son, por una parte, las derivadas de los impuestos especiales y, por la otra, los recursos de los impuestos llamados coordinados derivados de facultades concurrentes. Ambos tipos de recursos, -previstos en el Ramo 00028 del Presupuesto de Egresos de la Federación, no están afectos a fines específicos.

h) Que si bien es cierto que la Cámara de Diputados permitió que los recursos del Ramo 00026 fueran aplicados por conducto de los Estados y de los Ayuntamientos con la participación de las comunidades, para la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura básica, esto tiene su origen en un programa de descentralización del Gobierno de la República que de ninguna manera altera ni cambia la naturaleza jurídica federal de los recursos del Ramo 00026, y, tampoco contraviene norma constitucional alguna, pues como ya se aclaró, es la propia Constitución la que permite la celebración de convenios que tengan como fin el desarrollo económico y social en todo el territorio nacional y son, precisamente los términos y condiciones convenidos, los que sustentan jurídicamente dicho programa, por lo que no obstante los gobiernos estatales y municipales participen en la aplicación de los recursos del Ramo



Controversia Constitucional 2/96

0026, ello de ninguna manera implica el cambio de la naturaleza jurídica federal de tales recursos, y sí en cambio, ratifica el sentido de la política del Gobierno de la República de impulsar la participación de todos los actores sociales en el fortalecimiento del nuevo federalismo.

i) Que si los recursos del Ramo 00026 del Presupuesto de Egresos de la Federación son federales y por ello no forman la hacienda municipal, y toda vez que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión carece de facultades para aprobar ingresos para los Municipios, en consecuencia, los recursos que reclama la parte actora no forman parte de su hacienda. Por tanto, si no se trata de recursos de la hacienda del Municipio de Mérida, luego, entonces, éstos no los puede administrar libremente. Por tanto afirmamos que el Presupuesto de Egresos de la Federación no viola la libertad de administración establecida en el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

j) Que contrario a lo afirmado por el actor en el sentido de que la Cámara de Diputados omitió fijar las reglas de distribución de los recursos del ramo 00026, dicha cámara señaló la forma y técnica con base en los cuales habrán de ejercerse dichos recursos, al disponer que se distribuyan los recursos en tres fondos -Fondo de Desarrollo Social Municipal, Fondo de Prioridades Estatales y Fondo para la Promoción del Empleo y Educación, al señalar los fines que debe perseguir el esquema de operación de los recursos del ramo 00026 y a los cuales debe sujetarse la SEDESOL, al ordenar que los recursos del Fondo de

Desarrollo Municipal se distribuyan entre las Entidades Federativas, de acuerdo a la fórmula que al efecto debe elaborar la SEDESOL, al ordenar que la fórmula que elabore la SEDESOL se base en indicadores de pobreza entre Estados y Municipios, al ordenar publicar la fórmula y la metodología utilizada para su elaboración en el Diario Oficial de la Federación, al ordenar que antes de publicar la referida fórmula, debe darse cuenta de ella a las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Desarrollo Social de la propia Cámara, al facultar a la SEDESOL para convenir con las Entidades Federativas la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, al establecer los rubros en los que podrán utilizarse los recursos federales, y al establecer los mecanismos de control, seguimiento y evaluación del ejercicio del gasto público federal correspondiente al Ramo 00026.

k) Que de conformidad con el sistema de división de poderes previsto en el Título Tercero de la Constitución, la Cámara de Diputados es un órgano legislativo, cuya función es emitir normas de carácter general, en tanto que, la Secretaría de Desarrollo Social es una dependencia del Ejecutivo Federal, cuya función es precisamente ejecutar las normas y velar por su cumplimiento.

l) Que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público dispone en su artículo 4º, que "La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo



Federal..."; en su artículo 13, que el "Gasto público federal se basará en presupuestos que se formarán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución" y, en su artículo 16, que "El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 2º de esta ley" y el artículo 2º del propio Presupuesto de Egresos de la Federación, dispone que la ejecución del gasto público federal se realizará conforme a los objetivos y metas de los programas aprobados en dicho Presupuesto, por lo que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación y los lineamientos programáticos que, en temporal y forma, le remitió el Ejecutivo Federal, que sirvieron de base para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los cuales se detalla el uso, destino y unidad responsable del ejercicio de los recursos federales para el año de 1996, presupuestados en cada uno de los Ramos que integran al propio Presupuesto de Egresos de la Federación -incluido el Ramo 00026.

m) Que contrario a lo aducido por el Municipio actor respecto a que se viola el artículo 25 de la Constitución Federal la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al aprobar el Ramo 00026 Superación de la Pobreza, y el Ejecutivo Federal al suscribir los Convenios de Desarrollo Social con las distintas Entidades Federativas cumplen con lo dispuesto por la referida fracción VI del artículo 116 constitucional y por tanto, con el

compromiso que les impone el artículo 25 de la Norma Fundamental y bajo las directrices que al efecto señala la referida Ley de Planeación. Con ello, la Federación y las Entidades Federativas, como partes integrantes del Estado Mexicano, concurren con responsabilidad al desarrollo económico y social de la Nación.

n) Que el argumento de la actora, en el sentido de que no existe una fórmula cierta y justa de distribución de los recursos del Ramo 0026 resulta falso, pues es en el propio artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación en donde la Cámara de Diputados determinó las reglas generales que establecen la forma de distribución de los recursos del Ramo 00026 y, en especial, del Fondo de Desarrollo Social Municipal.

o) Que no es cierto que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión omitiera fijar las bases de distribución de los recursos del Ramo 00026 Superación de la Pobreza y tampoco lo es el que la SEDESOL ejerciera la facultad de la Cámara de Diputados relativa al examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que el Acuerdo del C. Secretario de Desarrollo Social publicado el cinco de enero de mil novecientos noventa y seis, fue un acto de ejecución de una disposición jurídica emitida por la Cámara de Diputados, contenida en el artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación.



p) Que contrariamente a lo alegado por la parte actora consistente en que el acuerdo impugnado viola el artículo 115 Constitucional, en cuanto a la definición del esquema de operación de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal no es cierto que los recursos federales del Ramo 00026 del Presupuesto de Egresos de la Federación hubieren ingresado a las arcas municipales y, por tanto, no es cierto que las disposiciones del artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación violen la libertad de los Municipios para administrar sus respectivas haciendas, por lo que el Presupuesto de Egresos de la Federación no puede violar lo dispuesto por la fracción IV del artículo 115 constitucional, en virtud de que los recursos que en él se prevén son federales y no forman la hacienda de Municipio alguno, así como que solo han sido presupuestados para cubrir las erogaciones del Gobierno Federal durante el año de mil novecientos noventa y seis.

q) Que los recursos que integran el Ramo 00026 Superación de la Pobreza, éstos ni siquiera tienen su origen en el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, sino que se trata de recursos que servirán a la Federación para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la suscripción de los Convenios de Desarrollo Social en el año de mil novecientos noventa y seis.

r) Que la fórmula y la metodología a que se refiere el artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación, no tiene efectos jurídicos por sí misma, sino que es la suma de

voluntades y, en especial, la expresión de la Entidad Federativa de aceptar el Convenio de Desarrollo Social correspondiente, lo que da vigencia plena y efectiva a la fórmula y metodología para la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal. Consecuencia de ello, es la legalidad de dicha fórmula y por ende su constitucionalidad.

s) Que contrario a lo alegado por la parte actora, el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal precisa que la Federación puede suscribir convenios, en materia de desarrollo social, con los gobiernos de las entidades federativas y no así con los Municipios. Ahora bien, toda vez que se trata de una facultad potestativa y no así de una obligación, y que para efecto de suscribir el convenio respectivo es necesaria la manifestación de voluntad de las partes, en consecuencia, el que se suscriban o no estos convenios, no causa perjuicio alguno a los Municipios, pues el contenido de dicho precepto deja en claro que los Municipios pueden celebrar estos convenios con sus respectivos gobiernos estatales, pero no los faculta para suscribirlos con la Federación.

t) Que el hecho de que no hubiere participado el Municipio de Mérida en la suscripción del Convenio de Desarrollo Social, celebrado entre el Ejecutivo Federal y el del Estado Libre y Soberano de Yucatán, no es inconstitucional, así como que dicho Municipio carece de facultades legales para impugnar un convenio en cuya suscripción no participa y el cual no le causa



Controversia Constitucional 2/96

perjuicio alguno, pues su objeto es poner a su disposición recursos adicionales a los de sus haciendas.

u) Que la impugnación de la parte actora en relación con la fórmula que nos ocupa, es en el sentido de cuestionar la legalidad de la misma y no así su constitucionalidad y toda vez que la controversia constitucional no es la vía idónea para hacer tales reclamos, por esta razón, se surte la improcedencia del concepto de invalidez.

v) Que en todo caso, la fórmula que nos ocupa fue emitida con fundamento en lo dispuesto por el artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación. En este sentido, al comprobarse la constitucionalidad del Presupuesto de Egresos de la Federación, se deriva la constitucionalidad de esta fórmula.

w) Que el argumento que utiliza la parte actora para negar la validez de la fórmula que nos ocupa, en el sentido de que contraviene lo dispuesto por el artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación, al publicarse con antelación a la fecha de suscripción del Convenio de Desarrollo Social entre la Federación y el Estado de Yucatán, es erróneo, en atención a que el artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación no condiciona la expedición de la fórmula a la suscripción del referido Convenio de Desarrollo Social, lo único que dispone al respecto es que la distribución que resulte entre los Municipios deberá publicarse en el órgano de difusión del Gobierno del

Estado de que se trate a más tardar el quince de febrero de mil novecientos noventa y seis, situación que en efecto ocurrió.

OCTAVO.- El Secretario de Gobernación, al formular su contestación de demanda, expresó en síntesis lo siguiente:

**"De las normas generales cuya invalidez demanda
"la parte actora, no son ciertos los actos
"consistentes en:--- a) La expedición,
"promulgación, vigencia y aplicación del Decreto
"que contiene el Presupuesto de Egresos de la
"Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, por
"cuanto integra el artículo 16, que establece las
"erogaciones previstas para el Ramo 00026
"Superación de la Pobreza, en sus párrafos tercero,
"cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno,
"en relación al Fondo de Desarrollo Social
"Municipal.--- b) El acuerdo mediante el cual el
"Secretario de Desarrollo Social Federal determinó
"la fórmula, metodología y distribución de las
"asignaciones correspondientes al Fondo de
"Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026,
"Superación de la Pobreza, entre las entidades
"federativas para el ejercicio fiscal de 1996,
"publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5
"de enero de 1996.--- c) La celebración, vigencia y
"aplicación del Convenio de Desarrollo Social 1996
"que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo**



749

"del Estado de Yucatán.--- d) La "Fórmula,
"Metodología y las Asignaciones para los
"Municipios del Estado provenientes del Ramo
"00026 Superación de la Pobreza para el Ejercicio
"Fiscal 1996", elaborada por el Coordinador del
"Comité de Planeación para el Desarrollo del
"Estado de Yucatán.--- e) Los demás actos que se
"deriven o que sean consecuencia de los
"anteriormente señalados.--- En consecuencia,
"procede decretar el sobreseimiento de la demanda
"respecto de los actos citados, de conformidad con
"lo establecido en la fracción III del artículo 20 de la
"Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del
"artículo 105 constitucional, ya que el Secretario de
"Gobernación no es la entidad, poder u órgano que
"los hubiera dictado, ordenado, ejecutado o tratado
"de ejecutar.--- De las normas generales cuya
"invalidez se demanda, son ciertos los actos
"consistentes en:--- 1) La publicación del Decreto
"que contiene el Presupuesto de Egresos de la
"Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996,
"difundido en el Diario Oficial de la Federación,
"Órgano Informativo del Gobierno dependiente de
"esta Secretaría de Estado, el 22 de diciembre de
"1995.--- El acto citado se efectuó con fundamento
"en los artículos 27 fracción II de la Ley Orgánica
"de la Administración Pública Federal; 2º de la Ley
"del Diario Oficial de la Federación y Gacetas

"Gubernamentales, así como 14 fracción V del
"Reglamento Interior de esta Dependencia Federal.-
"-- En este orden de ideas, se realizó con estricto
"apego a derecho, al haberse observado los
"requisitos legales para difundir la norma que
"ahora se impugna.--- 2) La firma del Convenio de
"Desarrollo Social 1996 que suscriben el Ejecutivo
"Federal y el ejecutivo del Estado de Yucatán.--- El
"referido acto se efectuó con fundamento en los
"artículos 90 de la Constitución Federal, 1º, 2º y 27
"fracción VII de la Ley Orgánica de la
"Administración Pública Federal, por lo que la
"participación de esta autoridad en la firma del
"Convenio de Desarrollo Social 1996 controvertido,
"se encuentra apegado al mandato constitucional.--
"- Resultan infundados los conceptos de invalidez
"que hace valer la parte actora, ya que realiza una
"equivocada interpretación del artículo 16 del
"Presupuesto de Egresos de la Federación para el
"Ejercicio Fiscal de 1996, toda vez que las
"erogaciones previstas para el Ramo 00026
"Superación de la Pobreza, específicamente por
"cuanto se refiere al Fondo de Desarrollo Social
"Municipal son diferentes a las participaciones
"federales por lo que no puede considerarse que se
"integren a las Haciendas Estatales o Municipales,
"ya que independientemente de que sean
"aplicables a las Entidades Federativas y



"Municipios, son recursos federales cuya
 "administración es otorgada por el Poder
 "Legislativo a la Secretaría de Desarrollo Social, la
 "que encuentra su utilización en inversiones tales
 "como agua potable, alcantarillado, drenaje y
 "letrización, electrificación, etcétera.--- Luego
 "entonces, si atento a lo dispuesto en el artículo
 "115 constitucional, la Hacienda Municipal se forma
 "por los rendimientos de los bienes que le
 "pertenezcan, así como de las contribuciones y
 "otros ingresos que las Legislaturas establezcan a
 "su favor, resulta que el Fondo de Desarrollo Social
 "Municipal establecido en el artículo 16 del
 "Presupuesto de Egresos de la Federación para el
 "Ejercicio Fiscal de 1996 no forma parte de dichos
 "ingresos ni tampoco pertenece a las
 "participaciones federales y en consecuencia, no
 "existe violación al artículo 115 de la Constitución
 "Federal.--- Por lo tanto, es importante señalar que
 "no debe pasar inadvertido que el Gobierno Federal
 "ha insistido en la necesidad de establecer una
 "concepción moderna del Federalismo para
 "consolidar la democracia y unidad nacional, lo
 "cual requiere de entidades federativas dotadas de
 "plena capacidad para satisfacer las demandas de
 "su población, en una relación justa y equilibrada
 "con el Ejecutivo de la Unión.--- En este orden de
 "ideas, la celebración del Convenio de Desarrollo

"Social 1996 que suscriben el Ejecutivo Federal y el
"Ejecutivo del Estado de Yucatán, tiene el objeto de
"coordinar la ejecución de acciones y aplicación de
"recursos para la superación de la pobreza en esa
"Entidad Federativa e impulsar el desarrollo
"regional y social, con el propósito de alcanzar la
"igualdad de oportunidades, elevar los niveles de
"bienestar y calidad de vida de la población y de
"manera prioritaria, disminuir la pobreza.
"Asimismo, tiene la finalidad de fortalecer la
"participación social en las acciones de gobierno y
"otorgar mayor dinamismo al sistema federal,
"mediante la descentralización de programas de
"desarrollo social financiados con recursos
"presupuestales del Ramo 00026 "Superación de la
"Pobreza", tendientes a solucionar de manera
"eficaz los problemas que enfrenta.--- Por último,
"carece de razón la parte actora al argumentar que
"se dispone de su hacienda municipal sin ser
"considerada su voluntad, toda vez que no observa
"lo dispuesto en los artículos 26 y 115
"constitucionales.--- En efecto, el Ejecutivo Federal
"celebra convenios con los Gobiernos de las
"Entidades Federativas para cumplir cabalmente
"con el Plan Nacional de Desarrollo.--- Asimismo, si
"el Municipio Libre es la base de la división
"territorial y organización política y administrativa
"de un Estado, y atento a lo dispuesto en el artículo



115, fracción I de la Constitución Federal, entre él
 "y el Gobierno del Estado no habrá ninguna
 "autoridad intermedia; resulta que la parte actora
 "no puede convenir con la Federación
 "prescindiendo de la autoridad estatal.--- De lo
 "anterior, es de concluir que únicamente el
 "Gobierno del Estado de Yucatán podrá celebrar el
 "Convenio impugnado con el Ejecutivo Federal,
 "pues el Municipio de Mérida, si bien es cierto está
 "investido de personalidad jurídica, maneja su
 "patrimonio conforme a la ley, tiene a su cargo
 "servicios públicos y administra libremente su
 "hacienda; también lo es, que no debe transgredir
 "el régimen interior de un Estado Federal, es decir,
 "su forma de gobierno republicano, representativo
 "y popular.--- Por los razonamientos anteriores, las
 "normas generales y actos impugnados por la
 "parte actora no resultan inconstitucionales, y es
 "de pleno derecho que esa Suprema Corte de
 "Justicia de la Nación declare su validez."

NOVENO.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, al formular su contestación de demanda, expresó en síntesis lo siguiente:

a) Que procede sobreseer en la presente controversia constitucional con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los diversos 19 fracción VIII, y 10, fracción II, todos

de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no tiene el carácter de parte, específicamente como demandada, en el presente procedimiento ya que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendrá el carácter de parte en las controversias constitucionales, como demandada, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, siendo que en el presente caso la autoridad que suscribe no efectuó ninguno de los actos mencionados y por lo mismo, no puede ser considerada como parte demandada en la presente controversia constitucional.

b) Que los argumentos de la demandante son infundados e inoperantes porque el hecho de que el constituyente, emplee en el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional el término Legislaturas para referirse a los ingresos que corresponden al Municipio, de ninguna manera puede llevar a concluir que dicha palabra hace referencia en forma indistinta, al Poder Legislativo Federal o al de los Estados y que con base en ello pueda otorgarse la naturaleza de ingresos propios del Municipio, a los recursos federales que asigna la H. Cámara de Diputados al cumplimiento de acciones que contribuyen al desarrollo nacional, pues de la interpretación del citado precepto se concluye que la palabra "Legislaturas", alude únicamente a las



Legislaturas de los Estados, como se deriva del último párrafo de la fracción IV del artículo 115 Constitucional que señala que: "las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas y que los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles".

c) Que no puede afirmarse como lo hace la actora que por el hecho de que determinados recursos federales se asignen al cumplimiento de ciertos objetivos y programas considerados como prioritarios desde el punto de vista nacional, por el artículo 25 constitucional, los mismos pierdan dicha naturaleza y deban ser considerados como un ingreso ya sea local o municipal, pues por una parte la Constitución General de la República establece una distribución específica de competencias en cuanto a la obtención de ingresos y al ejercicio del gasto público y por otra, no contiene autorización alguna en la cual pueda sustentarse dicha modificación.

d) Que los únicos rubros de ingresos, que forzosamente deben considerarse como municipales, por así haberlo dispuesto el Constituyente de manera expresa, son los que se mencionan en los incisos a) y c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General de la República, ingresos dentro de los cuales no se encuentran en modo alguno recursos de carácter federal, como lo son los que se prevén en el artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que lleva a

corroborar una vez más la inoperancia de los argumentos de la enjuiciante.

e) Que los recursos que se prevén en el aludido artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación, no son sino recursos federales que en acatamiento al artículo 25 constitucional y en ejercicio de la facultad exclusiva que le confiere la fracción IV del diverso 74 de la propia Carta Magna, la Cámara de Diputados ha decidido asignar para promover el desarrollo económico, social, político y cultural de la población de nuestro país, desarrollo que por imperativo constitucional debe promoverse con la participación de las entidades federativas, a través del establecimiento de esquemas jurídicos que necesariamente, por así establecerlo en su segundo párrafo el artículo 25 constitucional, deben coordinar necesariamente los órganos federales, directamente se insiste, con la participación de los gobiernos estatales.

f) Que no resulta procedente que el Municipio actor objete la atribución de competencia que en el precepto controvierte efectuó la Cámara de Diputados a la Secretaría de Desarrollo Social para que definiera el esquema de operación de los recursos del Ramo 00026 y para que además conviniera con los Estados en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, la distribución del Fondo de Desarrollo Municipal, porque el propio artículo 25 constitucional se desprende sin lugar a dudas que la rectoría del desarrollo nacional debe llevarse a cabo por la Federación con apego a la Constitución y la ley que con base en



Controversia Constitucional 2/96

que se expida pues la Ley de Planeación en su artículo primero prevé que será el Ejecutivo Federal el que habrá de coordinar las actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable, por lo que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social formular, conducir y evaluar la Política de Desarrollo Social dentro de la que se encuentra la inherente al desarrollo regional y urbano; proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los Gobiernos Estatales y Municipales, coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal contenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país entre otras, por lo que, no es correcto que el Municipio actor afirme que dicha Secretaría suplante en sus funciones a la Cámara de Diputados, máxime que la misma no ejerce facultades de control presupuestal sino sólo define el esquema de operación de los recursos tantas veces citados.

g) Que los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, son recursos federales que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ha decidido en ejercicio de sus facultades constitucionales, asignar para el desarrollo de los Estados y de sus municipios, llevándose a cabo la transferencia de esos recursos a las entidades federativas; es decir, no se trata de recursos que el órgano federal haya decidido asignar directamente a los municipios, pues si bien a través de ellos se pretende que éstos lleven a cabo diversas obras de infraestructura, esto no se efectuará, sino hasta que cada uno de

los Estados de la República, basándose en indicadores de pobreza de la población existente, dentro de sus territorios, convengan con la Secretaría de Desarrollo Social la forma y términos en que tales recursos se harán llegar a los municipios.

h) Que el hecho de que tratándose de las erogaciones correspondientes al citado Ramo 00028 el sistema de participación se establezca en una ley, en nada trasciende al sistema de operación de los recursos del Ramo 00026, en tanto que se trata de cuestiones distintas; ésta, relativa a la operación de recursos federales y la relativa al Ramo 00028, inherente a ingresos derivados de contribuciones específicamente determinados y aprobados por el H. Congreso de la Unión.

i) Que a la parte actora no le asiste la razón para solicitar la invalidez del Convenio referido en atención a que éste es sólo uno de los mecanismos de los que dispone el Gobierno Federal para ejercer los recursos cuya administración le asigna el Presupuesto de Egresos de la Federación, y si a eso se le suma el hecho de que las erogaciones previstas en el Ramo 00026, no forman parte de la hacienda municipal, entonces la Federación válidamente puede dirigir su destino, aunque esto no necesariamente por medio de convenios, pues se reitera, se tratan de recursos propios orientados a atender oportunamente las necesidades y demandas de los grupos sociales más desprotegidos.



DÉCIMO.- El Secretario de Desarrollo Social, al formular su contestación de demanda expresó en síntesis lo siguiente:

a) Que es improcedente la presente controversia constitucional, porque la demanda se presentó fuera del término que establece el artículo 21, fracción II en relación con el 19, fracción VII de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que presentó su demanda el veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y seis, y la primera norma cuya invalidez demanda, o sea la expedición, promulgación, publicación, vigencia y aplicación del Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, resulta ser una norma general autoaplicativa, y al haber sido publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de diciembre de 1995, a partir del día siguiente en que surtió efectos la señalada publicación, le corrió el plazo al Ayuntamiento del Municipio actor para demandar la nulidad de la referida norma.

b) Que en el supuesto de que se desestimara el argumento de que el Presupuesto de Egresos de la Federación es una norma de carácter autoaplicativa la citada demanda igualmente resultaría extemporánea, ya que en todo caso, el primer acto de aplicación sería el Acuerdo emitido por el suscrito Titular de la Secretaría de Desarrollo Social que determinó la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal, publicado en el Diario

Oficial de la Federación el 5 de enero de 1996, y no el Acuerdo publicado en el Diario Oficial del Estado el 15 de febrero de 1996, por el que se determinó la fórmula, metodología y asignaciones para los Municipios del Estado de Yucatán, por lo que a partir de aquella fecha, o sea el día 5 de enero del año en curso, también le corrió el plazo de 30 días que tuvo para interponer la demanda que ahora se contesta.

c) Que existe falta de legitimación pasiva de la Secretaría de Desarrollo Social para que se le demande la invalidez de la expedición, promulgación, publicación, vigencia y aplicación del Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, y concretamente la invalidez del artículo 16 de dicho decreto que regula el ejercicio del presupuesto destinado al Ramo 00026 "Superación de la Pobreza" así como para que se le demande la invalidez del "Acuerdo que determinó la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones correspondientes al fondo denominado Superación de la Pobreza", en virtud de que jamás ha contraído ninguna obligación directa y en particular con el Municipio de Mérida, y el primer acto de aplicación que impugna, rige para todas las entidades federativas que integran la República Mexicana; pero en función del Convenio de Desarrollo Social que fue suscrito por el Titular del Ejecutivo Federal y por el Titular del Ejecutivo del Estado de Yucatán.

d) Que existe falta de legitimación activa del Ayuntamiento del Municipio actor para demandar la invalidez del Convenio de

Controversia Constitucional 2/96



Desarrollo Social de 1996, suscrito entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, entre otros, y el Gobierno del Estado de Yucatán; ya que carece de facultades expresas para demandar la invalidez de los convênios o acuerdos firmados entre la Federación y los Gobiernos de los Estados, cuando por virtud de éstos se desprende la derrama de ayuda económica y atención social a los habitantes de los municipios que integran el Estado firmante, como es el caso del Convenio de Desarrollo Social, toda vez que el Gobierno del Estado es el legitimado para hacerlo, pero de ninguna manera el Ayuntamiento del Municipio demandante.

e) Que el Ayuntamiento del Municipio actor, además de carecer de legitimación activa, carece de interés jurídico, ya que por este debe entenderse el que tienen las partes respecto de los derechos o de las cosas materia del juicio; es decir, la posibilidad de acudir a los Tribunales para obtener de ellos una tutela jurídica, mediante la sentencia que se pronuncie, o sea, la facultad de ejercitar una acción para obtener una prestación o evitarse un perjuicio o lesión de un derecho. La legitimación, en general, es la situación en que se encuentra una persona con respecto a determinado acto o situación jurídica, para el efecto de poder ejecutar legalmente aquél, o de intervenir en ésta, lo que no acontece en el caso.

f) Que por lo que hace a la supuesta extemporaneidad aducida por el actor con respecto a la firma del Convenio, en relación con la publicación en el Diario Oficial del Gobierno del

Estado de Yucatán del Acuerdo que contiene la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones para los Municipios del Estado, es conveniente expresar que las partes signantes del Convenio de Desarrollo Social, es decir, el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Yucatán, externaron con antelación su voluntad y conformidad respecto de los términos y alcances del mencionado instrumento consensual de coordinación, por lo que en ánimo de que una de las partes que en él intervino, esto es, el Gobierno del Estado de Yucatán dará cumplimiento pleno a lo ordenado por el artículo 16, párrafo Cuarto del Decreto que consigna el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, en el sentido de publicar el mencionado acuerdo de distribución de recursos en favor de los municipios, a más tardar el día 15 de febrero del año en curso, se acordó la publicación en la fecha citada, convalidándose y perfeccionándose tal acuerdo de voluntades con la firma del Convenio de Desarrollo Social el día 22 del mismo mes y año. Es pertinente señalar que dicho Convenio en su cláusula décima segunda establece que la aplicación de la fórmula tendrá vigencia durante el ejercicio fiscal 1996, la que podrá ser revisada y en su caso modificada al concluir dicho ejercicio; asimismo la cláusula quincuagésimo tercera establece que el Convenio surte sus efectos para el citado ejercicio fiscal, a partir del día primero de enero de 1996.

g) Que los Municipios en materia hacendaria, si bien pueden administrar libremente su hacienda, ello no implica que los impuestos puedan ser señalados por ellos, evento que



competen a las Legislaturas de los Estados, o a la Federación, en tratándose de participaciones, al tenor de lo que disponga la normatividad del sistema de Coordinación Fiscal. Pero dentro de las fuentes de ingresos que conforman su hacienda, no están comprendidos aquellos recursos de que dispone o con los que cuenta la Federación al margen de las contribuciones a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-A, de la Constitución Federal, o de los que por virtud de convenios de coordinación fiscal adopten las entidades: Esta naturaleza diversa es la que caracteriza a los recursos del Ramo 00026 por lo que su facultad de administración o ejercicio de su patrimonio se refiere exclusivamente a los rubros que consigna la fracción IV del artículo 115 constitucional, pero no abarca a las provisiones generales que la Federación tiene a su cargo y distribuye entre los Estados y los Municipios, bajo la administración de la Secretaría de Desarrollo Social. Esta misma disposición se repite en el artículo 82 de la Constitución del Estado de Yucatán y 67 y demás relativos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la misma entidad.

h) Que entre el Presupuesto de Egresos de la Federación impugnado, y los artículos 115 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no existe contradicción alguna. En efecto, nuestra Carta Magna, en el artículo 115, en su fracción IV señala los rubros que integran la hacienda municipal y dota al Ayuntamiento de libertad para su administración; por su parte el diverso 73, en su fracción XXIX-A, establece los gravámenes en los que participarán los estados y

municipios, entre los que no se encuentran los recursos del Ramo 00026; a su vez, el numeral 25, otorga facultades al Estado, para la rectoría del Desarrollo Nacional y el 26, para organizar un Sistema Democrático de Planeación del Desarrollo Nacional por lo que para el ejercicio de las atribuciones arriba mencionadas, a cargo del Ejecutivo Federal, el Congreso, a través de facultades implícitas, puede legislar sobre tales materias. Este es, precisamente, el fundamento del Ramo 00026 que permite al Gobierno Federal --sin invadir esferas de competencia estatal ni municipal-- por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y la satisfacción de necesidades generales.

i) Que los artículos 22 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorgan al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Desarrollo Social, facultades en las materias que comprende el ramo 00026.

j) Que toda vez que el Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis es constitucional, el Acuerdo que se deriva de ese, y que determina la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026, "Superación de la Pobreza", entre las Entidades Federativas para 1996, resulta igualmente constitucional, lo anterior toda vez que la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que le otorga la fracción IV del artículo 74 de la



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorgó amplias atribuciones a esta Secretaría de Desarrollo Social, para definir el esquema de operación de los recursos del Ramo 00026, el control presupuestal del mismo y, sobre todo, la facultad para emitir la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones de los fondos federales para las entidades federativas durante el año de 1996; fórmula de la que oportunamente se dio cuenta a las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Desarrollo Social, ya que con base en lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Desarrollo Social es la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza.

k) Que resulta improcedente demandar la invalidez del Convenio de Desarrollo Social, primero, porque el Municipio actor no es parte del mismo, y segundo, porque éste fue celebrado, teniendo como sustento jurídico de fondo los artículos 25, 26, párrafo tercero, 89, fracciones I y XX, 115 y 116, fracción VI, constitucionales; 22 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 33, 34, 35, 36 y 44 de la Ley de Planeación; disposiciones jurídicas que establecen la facultad para celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas. A su vez, el Gobierno del Estado de Yucatán, parte signante del Convenio, está legitimado por el artículo 116, fracción VI de la Carta de Querétaro y los relativos 55, 60 y 87, fracción IX, de la Constitución Local; 7º, 8º, 9º, 11, 15

y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Yucatán, y 47, 48, 49 y 50 de la Ley de Planeación de dicha entidad, por lo que la participación del Ayuntamiento actor, no es requisito de validez del Convenio de Desarrollo Social, ni su presencia definitoria para su cumplimiento y objetivización.

l) Que los recursos asignados al Ramo 00026, del Presupuesto de Egresos de la Federación, "Superación de la Pobreza", son recursos diferentes a las participaciones a que se refiere el citado Ramo 00028, además de que no se trata de rendimientos de un bien propio del Municipio de Mérida, mucho menos de contribución o ingreso alguno que la Legislatura local haya establecido a su favor, por lo que no puede considerarse que, como lo pretende el demandante, se integren a su hacienda, ya que independientemente de que sean aplicables a las entidades federativas y a los municipios, son recursos federales cuya administración le ha sido otorgada a la Secretaría de Desarrollo Social, por la H. Cámara de Diputados.

m) Que la libertad de los municipios para administrar sus fondos se refiere a aquellos que se señale en el presupuesto de egresos que autorice la legislatura estatal en términos del artículo 115 Constitucional, por lo que no pueden tener más ingresos que los señalados por las propias Legislaturas estatales, ya que las partidas destinadas para los programas orientados a satisfacer la política social de los Estados, financiados con fondos federales del citado Ramo 00026, no forman parte de estos ingresos, así como tampoco pertenecen a las participaciones federales, en

153



consecuencia no existe ninguna violación al artículo 115 constitucional, por lo cual resulta improcedente el argumento que en tal sentido esgrime el Ayuntamiento del Municipio actor.

n) Que la H. Cámara de Diputados, en el párrafo tercero del artículo 16 del referido Presupuesto de Egresos de la Federación, establece, con claridad el mecanismo que deberá utilizarse para realizar una justa distribución de los fondos federales denominado "Fondo de Desarrollo Social Municipal", es decir, haciendo uso de su facultad de discutir y aprobar la distribución de la riqueza nacional, prevé que los recursos del Ramo 00026, "Superación de la Pobreza", se distribuirán entre las Entidades Federativas de acuerdo a una fórmula basada en indicadores de pobreza entre Estados y Municipios, fórmula realizada por esta Secretaría, por virtud del mandamiento contenido en el párrafo tercero del mencionado artículo 16, de la que en su oportunidad se dio cuenta a las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Desarrollo Social, como ya fue anteriormente expresado pues el artículo 1º del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, dispone que el ejercicio y control del gasto público federal debe realizarse conforme a las disposiciones del propio presupuesto de egresos en tanto que su artículo 2º ordena que "en la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y metas de los programas aprobados en este presupuesto...".

o) Que en el artículo 16 del propio Presupuesto de Egresos, la H. Cámara de Diputados señaló expresamente la forma y términos en los cuales habrán de ejercerse los recursos del Ramo 00026 Superación de la Pobreza, al señalar, la Distribución de los recursos del Ramo 00026 en tres fondos, Fondo de Desarrollo Social Municipal, Fondo de Prioridades Estatales y Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación, los fines que debe perseguir el esquema de operación de los recursos del Ramo 00026, a los que debe sujetarse esta Secretaría de Desarrollo Social, al elaborarlo, la forma en que los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal se distribuirán entre las entidades federativas, de acuerdo a la fórmula que al efecto elabore la Secretaría de Desarrollo Social, que dicha fórmula se base en indicadores de pobreza entre Estados y Municipios, que se publique esa fórmula en el Diario Oficial de la Federación, que antes de publicarse la fórmula debe darse cuenta de ella a las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Desarrollo Social de la propia Cámara de Diputados, que la Secretaría de Desarrollo Social queda facultada para convenir con las entidades federativas la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, los rubros en los que podrán utilizarse los recursos federales del Ramo 00026, los mecanismos de control, seguimiento y evaluación del ejercicio del gasto público federal correspondiente al Ramo 00026.

p) Que de conformidad con el sistema de división de poderes previsto en el Título Tercero de la Constitución, la H. Cámara de Diputados es un Órgano Legislativo, cuya función es



emitir normas de carácter general, en tanto que, la Secretaría de Desarrollo Social es una Dependencia del Ejecutivo Federal, cuya función es precisamente ejecutar las normas y velar por su cumplimiento.

q) Que importa distinguir que las obras que se realizan merced al ejercicio de los fondos federales, no implican de ninguna manera que se lesione la facultad municipal consagrada en el artículo 115 fracción I constitucional y en sus correlativos, el artículo 82, fracción II de la Constitución del Estado de Yucatán y el 67 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán, tampoco sustituye el órgano federal a la autoridad local en la prestación, regulación y operación de los servicios públicos propios del Ayuntamiento, como indebidamente se menciona, puesto que el ejercicio de las atribuciones de la autoridad federal, consiste en la definición del esquema de operación de los recursos, su distribución, el seguimiento, evaluación y vigilancia del destino de los recursos federales, situación en la que interviene el propio Ayuntamiento a través de los órganos que se conforman para tal efecto, y con apoyo, además, en la facultad que le corresponde según los artículos 1º, 2º, 3º y demás relativos de su Ley Orgánica Municipal. Con lo anterior se desvirtúa la afirmación gratuita en el sentido de que con la presencia de la Secretaría de Desarrollo Social, se cae en la hipótesis de la existencia de una autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno Estatal. La Secretaría de Desarrollo Social y las otras dependencias federales que intervienen en la objetivización del Convenio de Desarrollo Social al que ya se ha

aludido, ni tienen facultades de imperio sobre el Municipio, ni mucho menos han actuado con ese carácter.

r) Que respecto a la pretendida lesión a los artículos 74 y 115 constitucionales, baste recordar que es al Presidente de la República a quien corresponde, "ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".— En cumplimiento a ese mandato, es como la Secretaría de Desarrollo Social administra los recursos tantas veces citados, toda vez que así lo dispone el Presupuesto de Egresos de la Federación en su artículo 16, ordenamiento expedido con base en las facultades previstas en el 74, fracción IV constitucional. A su vez, la facultad otorgada para administrar los fondos, deviene de la implícita que compete al Congreso de la Unión para legislar en todo aquello que sea necesario para hacer efectivas sus propias facultades; a través de ese mecanismo constitucional, la Cámara de Diputados decidió, a qué autoridad corresponde el ejercicio de alguna partida como lo hace en el Ramo 00025, "Aportaciones para Educación Básica en los Estados y para los Servicios en el Distrito Federal", previsto en el artículo 15 de dicho Presupuesto de Egresos, y en otros diversos, a qué autoridad corresponde el ejercicio de alguna partida, y que en el caso del Ramo 00026, compete a esta Secretaría de Desarrollo Social.

s) Que por lo que se refiere al Acuerdo estatal impugnado, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el 15 de febrero de 1996, el Ayuntamiento del Municipio actor



manifiesta que con el mismo se violentan su personalidad jurídica y libertad hacendaria, cabe señalar que también resulta inoperante toda vez que parte de la infundada premisa de que los fondos federales del Ramo 00026, forman parte, en determinada proporción, de su hacienda municipal, ya que como se ha venido sosteniendo en esta contestación de demanda, el multicitado fondo no tiene como finalidad el que pase a integrar o engrosar el caudal hacendario, sino que tiene fines específicos, como son, entre otros, el de financiar programas de obra pública, previamente establecidos.

DÉCIMO PRIMERO.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, al formular su contestación de demanda, expresó en síntesis lo siguiente:

**"CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y MOTIVOS DE
"SOBRESEIMIENTO.--- I.- En la presente
"controversia se actualiza la causal de
"improcedencia prevista en el artículo 19, fracción
"VIII de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II
"del artículo 105 constitucional en relación con el
"propio 105 de la Carta Magna.--- Lo anterior, en
"virtud de que la parte actora carece de
"legitimación procesal activa para promover la
"controversia constitucional en la que se actúa,
"toda vez que el texto del artículo 105 de la Carta
"Magna no prevé la posibilidad de que se proponga
"a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación una**

"controversia constitucional en que las
 "demandadas sean las autoridades que se
 "mencionan en los numerales 3, 4 y 6 del apartado
 "II de la demanda, puesto que el Municipio sólo
 "puede plantear las controversias que en su caso
 "se generen entre éste y la Federación.--- En este
 "orden de ideas, cabe destacar que la parte actora,
 "fundamenta su acción en los incisos b) e i) de la
 "fracción I del artículo 105 de la Constitución
 "Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo
 "texto es el siguiente:--- "Artículo 105.- La Suprema
 "Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los
 "términos que señale la ley reglamentaria, de los
 "asuntos siguientes: I.- De las controversias
 "constitucionales que, con excepción de las que se
 "refieran a la materia electoral, se susciten entre:
 "b).- La Federación y un Municipio; i).- Un Estado y
 "uno de sus Municipios, sobre la
 "constitucionalidad de sus actos o disposiciones
 "generales."--- De ahí, resulta que la presente
 "controversia constitucional, al ser promovida por
 "el Ayuntamiento del Municipio de Mérida, Yucatán,
 "únicamente podría estar enderezada en contra de
 "la Federación y el Estado de Yucatán y como la H.
 "Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el
 "C. Presidente Constitucional de los Estados
 "Unidos Mexicanos, el C. Secretario de
 "Gobernación, el C. Secretario de Hacienda y



"Crédito Público, el C. Secretario de Desarrollo
 "Social y el C. Secretario de Contraloría y
 "Desarrollo Administrativo, no son la Federación,
 "no pueden ser consideradas como demandadas,
 "gestándose la improcedencia constitucional que
 "se invoca.--- En esa tesitura, es de destacar que
 "por "Federación", debe entenderse la persona
 "moral en que se conforma el Estado Mexicano. De
 "esa guisa, la hipótesis en que se puede suscitar la
 "controversia, únicamente se da en el caso de que
 "siendo el propio Estado Mexicano el centro de
 "imputación de derechos y deberes, sea con éste
 "con el que exista una diferencia jurídica, y no
 "cuando como sucede en la especie, se pretende
 "que exista controversia con alguno o algunos de
 "los órganos del Estado, en este caso del Poder
 "Legislativo y del Ejecutivo de la Unión. Así lo ha
 "sostenido el Pleno de esa H. Suprema Corte de
 "Justicia de la Nación, en las tesis visibles en la
 "Sexta Época del Semanario Judicial de la
 "Federación Tomos V, página 70; XVII, páginas 58-
 "60; IV, página 87; III páginas 21, 35, 36 y 37; IX,
 "página 41; VII, páginas 43 y 44; VIII, página 44;
 "XLV, página 163 y XXII, página 38. La misma
 "opinión es compartida por la doctrina, pudiéndose
 "citar a Santiago Barajas Montes de Oca, Héctor Fix
 "Zamudio y Alberto del Castillo del Valle, entre
 "otros.--- Relacionado con lo anterior, se cita la

"tesis jurisprudencial, visible en el Volumen V, del
"Semanario Judicial de la Federación Sexta Época,
"Tribunal Pleno, página 70, que enseña lo
"siguiente:--- "FEDERACIÓN. CUANDO ES PARTE.-
"La competencia exclusiva de la Suprema Corte de
"Justicia de la Nación a que se refiere el artículo
"105 constitucional, se surte en las controversias
"en que la Federación es parte, sólo en aquellos
"casos en que sea precisamente la propia
"Federación la que intervenga; en la inteligencia de
"que conforme a los artículos 39 y 43, interpretados
"con relación a los artículos 49, 50, 80 y 94 de la
"Constitución General de la República, por
"Federación debe entenderse, para los efectos del
"citado artículo 105, la entidad Estados Unidos
"Mexicanos, sin que sea jurídico confundir a la
"entidad con la forma de gobierno que tiene
"adoptado, ni con alguno de los tres poderes
"mediante los cuales se ejerce la soberanía de la
"Nación, ni menos aún con alguno de los órganos
"de cualquiera de uno de esos tres poderes. En la
"relación jurídica que origine controversia de la
"competencia exclusiva de la Suprema Corte, será
"necesario reconocer, o bien que exista una
"afectación o pretensión de afectar, sea los
"principios o el ejercicio de la soberanía, sea el
"patrimonio o el crédito de la Nación misma, o bien
"que los órganos por cuyo conducto se haya



"establecido la relación jurídica origen de la
 "controversia, hayan intervenido en el caso
 "precisamente en representación de los Estados
 "Unidos Mexicanos. En consecuencia, no bastará
 "que su intervención haya sido por razón de
 "competencia frente a la asignada por la
 "Constitución a los Estados miembros de la
 "Federación o por razón de facultades discernidas
 "a alguno de los órganos de cualquiera de los tres
 "poderes, o por razón de providencia (de gestión o
 "de administración), para abastecer lo que fuera
 "necesario a fin de hacer posible el ejercicio de una
 "atribución; puesto que en estos casos el sujeto de
 "la relación jurídica no lo son los Estados Unidos
 "Mexicanos, sino los órganos a quienes
 "directamente o a cuya representación
 "corresponde una determinada esfera de
 "competencia, o una cierta órbita de facultades o
 "un campo de atribuciones, o una delimitada
 "potestad de proveer administrativamente los
 "medios necesarios para ser posible el ejercicio de
 "una particular atribución. En efecto, si nuestra
 "Constitución Política independiza las esferas de
 "competencia federal y local y las órbitas de
 "facultades de los tres poderes, aparte de que
 "asimismo prevé los campos de atribuciones de los
 "órganos, dejando su desarrollo a las respectivas
 "leyes orgánicas, no es jurídico ni legal hacer

034
 CORTE DE
 LA
 DE ACUERDO

*"trascender la vinculación en derechos y
"obligaciones a sujetos de imputación de voluntad
"jurídica diferentes a los previstos por la ley como
"independientes en la respectiva esfera de su
"competencia, de su facultad o de su atribución."---*

*"De esa forma, el municipio no puede demandar a
"las autoridades que señala su ocursio inicial, sino
"que debió constreñirse a demandar, en su caso, a
"la Federación, por lo que al no haberlo hecho así,
"la controversia planteada deviene improcedente."---*

*"II.- La presente controversia constitucional,
"resulta improcedente al actualizarse y surtir
"plenos efectos la causal consignada en la fracción*

"VIII del artículo 19, en relación con el artículo 10,

"fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria que

"rige la materia, en virtud de que esta dependencia

"carece de legitimación procesal pasiva y por lo

"tanto, no puede tener el carácter de demandada en

"la vía intentada."--- En efecto, conforme a la

"fracción II del artículo 10 antes invocado, sólo

"pueden tener el carácter de demandados en una

"controversia constitucional, la entidad, poder u

"órgano que hubiere emitido y promulgado la

"norma general o pronunciado el acto objeto de la

"controversia."--- Ahora bien, tal ordenamiento legal

"debe ser interpretado en forma armónica con el

"artículo 105 de la Carta Magna, lo que nos

"conduce a la conclusión de que, cuando sea un



Municipio el que promueve una controversia constitucional, sólo podrán ser partes demandadas el Estado y/o la Federación. De ahí que la fracción II invocada enuncie en forma genérica quiénes pueden tener el carácter de partes en esa controversia, atendiendo a la gama de probabilidades que abarcan los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional.

Dicho en otras palabras, cuando la fracción II del artículo 10 de la Ley de la Materia alude al concepto "órgano" (único caso en el que podría ubicarse a esta Dependencia), tal noción debe entenderse ineludiblemente referida a las hipótesis mencionadas en la fracción I del artículo 105 de la Lex Legum, que señala como órganos del Estado susceptibles de ser parte en una controversia constitucional que se suscite entre los poderes y órganos mencionados en los incisos c) y k), máxime que ninguno de tales supuestos da origen a la controversia del rubro.---

Por lo anterior, no podría considerarse que el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del precitado precepto constitucional, prevea que una Secretaría de Estado pueda ser parte en una controversia iniciada por un Municipio, bajo la falsa premisa de que podrá ser demandado un órgano, ya que tal interpretación ubicaría al texto legal más allá de

A CORTE DE
DE LA NACION
REUNION DE ACUERDO

"las previsiones constitucionales, lo que
 "ineludiblemente llevaría a considerar que la Ley
 "Reglamentaria es inconstitucional por ampliar lo
 "que establece la propia Constitución.--- A mayor
 "abundamiento es de destacar que el artículo 105,
 "fracción I, incisos c) y k) de nuestra Carta Magna,
 "textualmente establecen lo siguiente:--- "Artículo
 "105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación
 "conocerá, en los términos que señale la Ley
 "Reglamentaria, de los asuntos siguientes: I.- De
 "las controversias constitucionales que, con
 "excepción de las que se refieran a la materia
 "electoral, se susciten entre: ...c).- El Poder
 "Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquel
 "cualquiera de las Cámaras de éste o en su caso, la
 "Comisión Permanente, sean como órganos
 "federales o del Distrito Federal; d).- Dos órganos
 "de Gobierno del Distrito Federal, sobre la
 "constitucionalidad de sus actos o disposiciones
 "generales".--- Así las cosas, es claro que cuando
 "el artículo 10 fracción II de la Ley Reglamentaria
 "de las fracciones I y II del artículo 105 de la
 "Constitución General de la República, hace
 "mención a que podrán ser parte en una
 "controversia constitucional y órgano, únicamente
 "se refiere a los asuntos previstos en los
 "transcritos incisos c) y k) y no en otro u otros, por
 "ser los únicos casos en los que se alude a



órganos de gobierno.--- III.- La controversia
"constitucional en la que se actúa es improcedente,
"conforme a lo dispuesto por el artículo 19,
"fracción VIII de la multicitada Ley Reglamentaria,
"en relación con el artículo 1º del Código Federal
"de Procedimientos Civiles.--- En este sentido,
"cabe destacar lo preceptuado por el artículo 1º del
"Código Adjetivo Federal, que previene la
"condición sine qua non de la existencia de interés
"de parte del promovente de una instancia,
"debiendo desde luego estimarse que tal interés
"sea jurídico, lo que en la especie no se genera,
"pues el promovente no tiene derecho tutelado por
"norma jurídica alguna para demandar de los
"órganos del Estado mencionados en su escrito
"inicial, la anulación del Convenio de Desarrollo
"Social a través de la acción que intenta.--- A mayor
"abundamiento, la ausencia de interés jurídico se
"patentiza por el simple hecho de que el convenio
"que impugna la parte actora no está dirigido al
"Municipio en cuestión, ni éste forma parte del
"mismo. De esa forma, resulta que no existe interés
"jurídico ni tampoco agravio que le irroguen tales
"actos, pues suponiendo sin conceder que éste
"existiera, resultaría indirecto, lo que hace
"improcedente la acción intentada.--- En este
"punto, resulta aplicable por analogía la
"Jurisprudencia 97, visible en la página 157 del

CORTA DE
LA NACION
DEL ACUERDO

"Apéndice al Semanario Judicial de la Federación
"1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis
"Comunes, que establece lo siguiente:---
"“AGRAVIO INDIRECTO.- No da ningún derecho al
"que lo sufre para recurrir al juicio de amparo”.---
"En ese sentido se ha manifestado la doctrina,
"pudiéndose citar las opiniones de Juventino V.
"Castro y Arturo Serrano Robles, entre otros. Del
"mismo modo resulta aplicable por analogía la
"Jurisprudencia 45/90, aparecida a fojas 199 y 200
"del Tomo VI de la Octava Época, del Semanario
"Judicial de la Federación, Julio-Diciembre de 1990,
"Primera Parte, Pleno y Salas, que señala:---
"“INTERÉS JURÍDICO. EXAMINAR LA
"CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY SIN
"HABERLO ACREDITADO, VULNERA LOS
"PRINCIPIOS DE “INSTANCIA DE PARTE
"AGRAVIADA” Y DE “RELATIVIDAD DE LOS
"EFECTOS DE LA SENTENCIA”.- Los artículos 107,
"fracciones I y II, de la Constitución Federal, y 4º,
"76 y 80 de la Ley de Amparo, respectivamente,
"establecen el principio de instancia de parte
"agraviada y el de relatividad de los efectos de la
"sentencia de amparo, que prohíben hacer una
"declaración general de la constitucionalidad o
"inconstitucionalidad de la ley o acto reclamado y
"los efectos que debe tener la sentencia dictada en
"un juicio de garantías que conceda el amparo, en



"cuanto que encierra una declaración de
 "restitución para el quejoso. En consecuencia,
 "legalmente debe exigirse para la procedencia del
 "juicio constitucional que los promoventes
 "acrediten plenamente su interés jurídico, para el
 "efecto de que si así lo estima fundado la autoridad
 "que conozca del juicio de garantías, esté en
 "posibilidad de conceder la protección de la
 "justicia federal respecto de personas
 "determinadas, en forma particularizada por su
 "interés, y a la vez conceda la protección en el
 "efecto procedente, lo cual no se podría satisfacer
 "si el interés de los promoventes del amparo no se
 "acredita plenamente, toda vez que existiría la
 "posibilidad de conceder el amparo por una ley o
 "un acto que no les cause ningún perjuicio en sus
 "derechos, por no estar dirigidos a ellos, y, en ese
 "caso, los efectos restitutorios del amparo serían
 "en contra de lo establecido en los preceptos
 "citados."--- Cabe hacer notar que la
 "improcedencia apuntada, se patentiza por el
 "contenido de los artículos 1º del Código Federal
 "de Procedimientos Civiles y 105, fracción I de la
 "Constitución Política de los Estados Unidos
 "Mexicanos, pues tales numerales suponen la
 "necesaria existencia del interés jurídico que en la
 "especie no se surte.--- En consecuencia, conforme
 "a los preceptos legales invocados, y

LA CORTE DE
 DE LA NACION,
 GENERAL DE AVERDOR

"consideraciones jurídicas vertidas, es de concluir
 "que los actores no pueden demandar en la vía de
 "la controversia constitucional a las autoridades
 "que señalan en su escrito inicial, ya que en todo
 "caso, debieron señalar como parte demandada a
 "la Federación, y al no haberlo hecho así
 "indudablemente se actualiza la causal de
 "improcedencia que se hace valer, por lo que
 "procede decretar el sobreseimiento en términos
 "de lo dispuesto por el artículo 20, fracción II de la
 "Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del
 "artículo 105 constitucional.--- IV.- En la especie se
 "gesta la causal de improcedencia prevista en el
 "artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de
 "las fracciones I y II del artículo 105 de la
 "Constitución Política de los Estados Unidos
 "Mexicanos.--- Ello en virtud de que el municipio
 "actor, al ser una persona moral oficial e invocar en
 "su demanda cuestiones de índole patrimonial,
 "debió acudir al juicio de amparo, en defensa de
 "los derechos que considera violados, de
 "conformidad con lo dispuesto por el artículo 9º de
 "la Ley de Amparo, en relación con los artículos 25
 "fracción I del Código Civil Federal y 115 fracción II
 "de la Lex Legum.--- V.- También se verifica en la
 "especie, la hipótesis prevista en el artículo 19
 "citado, fracción VII, en relación con el 21 fracción I
 "de la propia Ley Reglamentaria, puesto que la



"demandada fue presentada el 26 de marzo del año
 "en curso, por lo que esto aconteció con notoria
 "posterioridad al término de 30 días a que se refiere
 "el último dispositivo invocado.--- Tal hipótesis
 "jurídica se actualiza en la especie, si se advierte
 "que la parte actora controvierte el Decreto del
 "Presupuesto de Egresos de la Federación para el
 "ejercicio fiscal de 1996, mismo que fue publicado
 "en el Diario Oficial de la Federación el 22 de
 "diciembre de 1995, entrando en vigor el 1º de
 "enero de 1996, como se desprende del artículo
 "Primer Transitorio del Decreto respectivo.---
 "Igualmente lo sería con respecto del Acuerdo
 "mediante el cual el Secretario de Desarrollo Social
 "determinó la Fórmula, Metodología y Distribución
 "de las asignaciones correspondientes al Fondo de
 "Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026,
 ""Superación de la Pobreza" para el Ejercicio
 "Fiscal de 1996, que fue publicado en el Diario
 "Oficial de la Federación de 5 de enero de 1996.---
 "Con base en todas y cada una de las causales de
 "improcedencia que se hacen valer, procede y así
 "se solicita se sobresea la presente controversia
 "constitucional de conformidad con el artículo 29,
 "fracción II de la Ley Reglamentaria de referencia.--
 "- CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS
 "IMPUGNADOS--- PRIMERO.- En su primer
 "concepto de invalidez, la parte promovente aduce

"que el Decreto que contiene el Presupuesto de
 "Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal
 "de 1996, en particular el artículo 16, viola los
 "artículos 25, 74 y 115 constitucionales.--- Invoca
 "así la fracción IV inciso b) del artículo 115
 "constitucional, referido a la libre administración
 "de la hacienda pública municipal, la cual se
 "formará entre otros ingresos con las
 "participaciones federales, que serán cubiertas por
 "la Federación a los municipios con arreglo a las
 "bases, montos y plazos que anualmente se
 "determinen por las Legislaturas de los Estados.
 "De ahí concluye que la potestad de los municipios
 "para administrar libremente su hacienda se viola
 "por el artículo 16 del Decreto del Presupuesto de
 "Egresos de la Federación al establecer en forma
 "genérica un monto de participaciones federales a
 "entidades federativas y municipios, pero
 "estableciendo un destino de dichos recursos e
 "imponiéndoselo a los municipios, a más de que la
 "Secretaría de Desarrollo Social habrá de
 "administrar tales recursos.--- La promovente
 "arguye que dichas participaciones forman parte
 "de la hacienda municipal, desde el momento de su
 "aprobación por la Cámara de Diputados, de donde
 "colige que las disposiciones previstas en el
 "decreto impugnado en su artículo 16 sobre
 "administración de los recursos multicitados, son



"inconstitucionales, pues el administrador libre y
"autónomo de su hacienda es el municipio mismo
"según lo establece el artículo 115 constitucional.--

"- Dicho concepto resulta infundado, en virtud de
"que se sustenta en una interpretación aislada e
"inexacta del artículo 16 del Decreto del
"Presupuesto de Egresos de la Federación para el
"Ejercicio Fiscal 1996, en relación con los artículos
"25, 74 y 115 constitucional, como se demuestra a

"continuación:--- 1.- El artículo 16 cuya
"inconstitucionalidad se plantea, forma parte del
"Decreto del Presupuesto de Egresos de la
"Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, cuyo

A CORTE DE
DE LA NACION
GENERAL DE JUECES

"artículo 1º dispone que rige el ejercicio y control
"del gasto público federal, el propio decreto y las
"demás disposiciones aplicables.--- Es a su vez
"dicho cuerpo normativo la expresión final del ciclo
"ingreso-gasto que se encuentra previsto en la
"fracción IV del artículo 74 de la Carta Magna que
"ordena a la Cámara de Diputados: "Examinar,
"discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de
"Egresos de la Federación, discutiendo primero las
"contribuciones que a su juicio, deben decretarse
"para cubrirlo...".--- La totalidad de los recursos
"presupuestales, que en el orden administrativo
"capta la Federación para expensar en principio el
"Gasto Público Federal, comprende como se
"precisa en el artículo 15 de la Ley de Presupuesto,

"Contabilidad y Gasto Público Federal y en los
 "artículos 5º, 6º, 7º y 8º del propio Decreto, las
 "erogaciones previstas para el funcionamiento de
 "los tres poderes en que se estructura la
 "Federación, el Poder Legislativo, el Poder Judicial
 "y el Poder Ejecutivo. En los artículos 2º y 8º del
 "Decreto del Presupuesto en cita, se dispone que
 "las dependencias de la Administración Pública
 "Federal por su parte, están obligadas a ejercer el
 "gasto público que se les asigna, en forma
 "programática y con sujeción a los objetivos y
 "prioridades de la planeación nacional del
 "desarrollo, en los términos de la Ley de
 "Planeación, reglamentaria de los artículos 25 y 26
 "constitucionales.-- Es dentro de este conjunto y
 "contexto normativos que debe situarse el artículo
 "16 del Decreto del Presupuesto y analizarse los
 "conceptos de invalidez que aduce el Municipio de
 "Mérida.-- Así las cosas, el Ramo 00026
 "'Superación de la Pobreza" refiere un concepto
 "programático presupuestal de carácter federal,
 "distinto de las participaciones a entidades
 "federativas y municipios, de suerte que su
 "administración corresponde a la dependencia de
 "la administración pública federal denominada
 "Secretaría de Desarrollo Social, porque en la
 "esfera administrativa y de conformidad con los
 "artículos 90 de la Constitución Política de los



"Estados Unidos Mexicanos y 32, fracciones I, II y
 "III de la Ley Orgánica de la Administración Pública
 "Federal, es la competente para conducir la política
 "de desarrollo social, coordinar la planeación
 "regional y las acciones que el Ejecutivo Federal
 "convenga con los gobiernos locales para el
 "desarrollo integral del país. Dicho en otras
 "palabras, el Ramo 00026 se conforma con
 "recursos federales, no municipales,
 "independientemente del ámbito donde se
 "eroguen.--- 2).- Por otra parte, el Ramo 00026 nada
 "tiene que ver con el inciso b) de la fracción IV del
 "artículo 115 constitucional que el demandante
 "estima vulnerado, ni supone imposición o
 "intromisión de ninguna especie, toda vez que esta
 "disposición de la Norma Fundamental, es
 "aplicable únicamente a las participaciones
 "federales que clasificadas en el Ramo 00028 del
 "Presupuesto de Egresos de la Federación, son
 "cubiertas por la Federación a los municipios con
 "arreglo a las bases, montos y plazos que
 "anualmente determinan las Legislaturas de los
 "Estados, y que en ese caso específico, sí pasan a
 "formar parte de la hacienda municipal, en la
 "medida que determinen dichas Legislaturas.---
 "Ahora bien, y a pesar de lo apuntado en párrafo
 "anterior, ni siquiera el Ramo 00028
 "Participaciones a Entidades Federativas y

"Municipios" que sí se rige por el artículo 115 "constitucional, opera en la forma y términos que pretende la actora, puesto que la fracción IV, inciso b) del citado precepto constitucional, condiciona la asignación de recursos de la Federación para los municipios, a su aprobación por la Legislatura del Estado (aprobación que no acredita la parte actora ni siquiera de manera indiciaria), por lo que en esa hipótesis, la pretensión de la actora sería contraria al texto expreso de la Carta Magna en el que dice apoyarse. De esa guisa, ni puede pensarse como aduce la actora, que el ramo de mérito, como participación federal, pertenezca a su hacienda desde el momento en que lo aprueba la Cámara de Diputados, porque esa noción pasa por alto el artículo 115 fracción IV, inciso b) mencionado y el artículo 82 fracción II inciso b) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, que reitera las mismas nociones que el numeral de la Constitución Federal.--- A este respecto, es pertinente destacar que la parte actora pretende sustraer el contexto mencionado con antelación, el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Lex Legum, dándole un alcance del que carece, pues interpreta el vocablo "legislaturas" como si pudiese implicar al Congreso de la Unión, lo cual es de todo incorrecto, porque el inciso b)



"de dicha fracción refiere la intervención a las
 "Legislaturas de los Estados, nunca de la Cámara
 "de Diputados del H. Congreso de la Unión que
 "aprueba anualmente el Presupuesto de Egresos
 "de la Federación. A mayor abundamiento, el
 "empleo en plural de la noción "legislaturas" está
 "basado en que el artículo 115 constitucional rige a
 "todos los municipios de la República, que deben
 "obtener sus participaciones federales en la forma
 "y términos que determinen las Legislaturas de los
 "respectivos Estados en que se ubiquen.--- A
 "mayoría de razón los demandantes nuevamente
 "confunden los conceptos cuando pretenden no
 "solo que la noción "legislaturas" involucra al
 "Congreso de la Unión, sino que se refiere a una
 "sola de sus Cámaras como lo es la de Diputados,
 "a la que antijurídica e ilógicamente atribuyen el
 "carácter de "legislatura". A tal equívoco agregan
 "otro consistente en estimar que en la Cámara de
 "Diputados "subsiste la representatividad de las
 "entidades federativas", cuando los diputados son
 "representantes populares, no de entidades
 "federativas, según enseñan los artículos 51 y 52
 "de la Carta Magna, razón por la que tal aserto
 "equivale a confundir la naturaleza de la Cámara de
 "Diputados con el Senado, máxime que este último
 "nada tiene que ver con la aprobación del
 "Presupuesto de Egresos de la Federación prevista

"en la fracción IV del artículo 74 de la invocada
 "norma fundamental.--- En resumen, los
 "promovientes no pueden jurídicamente exigir a la
 "Federación que les entregue los recursos que ella
 "misma ha destinado para su propio ejercicio, con
 "apoyo en la planeación democrática que
 "previenen los artículos 25 y 26 de la Carta Magna.
 "De otra suerte, todo gasto federal tendría que ser
 "administrado bien por la entidad federativa, o bien
 "en cada municipio en que se ejerciese, lo que
 "soslaya el perfil constitucional y su sistema rígido
 "de distribución de competencias, el general y el
 "específico en materia presupuestal que no
 "solamente se rige por los artículos 115 y 116
 "constitucionales, sino también por los artículos
 "31, 40, 73 fracción XXIX, 74 fracción IV, 117, 124 y
 "133 de la Constitución Política de los Estados
 "Unidos Mexicanos.--- En ese sentido, el Maestro
 "Felipe Tena Ramírez señala que nuestra
 "Constitución se colocó en el supuesto de que la
 "Federación Mexicana nació de un pacto entre
 "Estados preexistentes que delegaban ciertas
 "facultades en el Poder Central y se reservaban las
 "restantes. Por eso se adoptó el sistema
 "norteamericano en el artículo 124 que dice así:
 "'Las facultades que no están expresamente
 "concedidas por esta Constitución a los
 "funcionarios federales se entienden reservadas a



"los Estados", siendo el caso que tratándose de la
 "función presupuestaria estamos en presencia de
 "facultades expresas y exclusivas conferidas por
 "un lado a la Federación en su propia Carta Magna,
 "específicamente a la H. Cámara de Diputados, y
 "por el otro al Congreso Local en la Constitución
 "propia del Estado Libre y Soberano de Yucatán,
 "con fines idénticos.--- SEGUNDO.- En el segundo
 "concepto de invalidez, la parte actora, aduce que
 "el acuerdo mediante el cual el Secretario de
 "Desarrollo Social determinó la fórmula,
 "metodología y distribución de las asignaciones
 "correspondientes al Fondo de Desarrollo Social
 "Municipal del Ramo 00026 "Superación de la
 "Pobreza", viola los artículos 74 y 115 de la
 "Constitución, ya que de estimarse fundado el
 "concepto de invalidez esgrimido como primero,
 "consecuentemente el acuerdo antes citado es
 "inconstitucional.--- Lo anterior, es erróneo e
 "infundado, ya que como quedó señalado en el
 "punto que antecede, los fondos del multicitado
 "Ramo 00026, no pertenecen a la hacienda pública
 "municipal, y por el contrario se trata de
 "erogaciones de carácter federal, cuyo ejercicio y
 "aplicación, tal y como lo dispone el artículo 16 del
 "Decreto del Presupuesto de Egresos de la
 "Federación, están destinados a garantizar
 "congruencia en la conducción de la política social

TE DE
 HONOR
 AGUAYGOS

"a nivel nacional. Este objetivo de la norma, no
 "podría tener lugar sin recurrir a la transferencia de
 "recursos presupuestales a las Entidades
 "Federativas, entre las que se encuentra Yucatán,
 "para inducir la participación de los gobiernos
 "estatales y municipales en la promoción del
 "bienestar social, tales son los términos en que el
 "propio artículo 16 define el destino de los
 "recursos del Ramo 00026.--- Asimismo, el artículo
 "116 constitucional en su fracción VI, sustenta la
 "coordinación y cooperación que debe existir entre
 "la Federación y los Estados en los términos de
 "ley, para la ejecución y operación de obras y la
 "prestación de servicios públicos cuando el
 "desarrollo económico y social lo haga necesario.--
 "- Por su parte, los Estados en concordancia con la
 "misma disposición constitucional, están
 "facultados para celebrar convenios bajo idéntica
 "finalidad, con sus municipios, de suerte que el
 "orden normativo que los demandantes pretenden
 "se invalide, permite radicar fondos federales en
 "las entidades federativas, para promover que por
 "su conducto se ejerzan en el orden municipal, sin
 "que esta situación implique que los recursos
 "presupuestales federales constituyan ingresos
 "propios de su hacienda.--- TERCERO.- En el tercer
 "concepto de invalidez, la parte actora considera
 "que el "Convenio de Desarrollo Social", signado



Controversia Constitucional 2/96

"entre los Ejecutivos Federal y del Estado de Yucatán, es violatorio de los artículos 74 y 115 de la Carta Magna, porque los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", forman parte en determinada proporción de la Hacienda del Municipio de Mérida y que la norma que manda convenir su distribución, no puede hacerse al margen de la voluntad del municipio actor, ya que éste no es apéndice ni dependencia de las dos partes implicadas en el convenio impugnado.--- Las consideraciones vertidas en los puntos primero y segundo del presente capítulo, resultan aplicables en la especie, por lo que se solicita se tengan por reproducidas, ya que como se señaló con antelación, el Ramo 00026 no pertenece a la Hacienda Pública Municipal, sino está referido a recursos federales, razón por la que el concepto de invalidez de referencia cae, por su base.--- Sin perjuicio de lo antes expresado, cabe apuntar que el convenio en cuestión, únicamente podría afectar la esfera jurídica de sus suscriptores y nunca de terceras personas, porque si el instrumento se acuerda entre los gobiernos federal y estatal a través de los respectivos titulares del Poder Ejecutivo, no existe la posibilidad jurídica de que el municipio con su personalidad jurídica propia y por ende ajena a las

A CORTE
DE LA NACIÓN
GENERAL DE ACUERDO

"otras dos personas morales oficiales
"mencionadas, se vea afectado por el convenio.---
"Además, el convenio sujeto a estudio tiene su
"sustento jurídico tanto en el párrafo tercero del
"artículo 26 constitucional, como en el diverso
"artículo 116 fracción VI de la propia Carta
"Fundamental que enseñan:--- "Artículo 26.- La ley
"facultará al Ejecutivo para que establezca los
"procedimientos de participación y consulta
"popular en el sistema nacional de planeación
"democrática, y los criterios para la formulación
"instrumentación, control y evaluación del plan y
"los programas de desarrollo. Asimismo
"determinará los órganos responsables del
"proceso de planeación y las bases para que el
"Ejecutivo Federal coordine mediante convenios
"con los gobiernos de las entidades federativas e
"induzca y concierte con los particulares las
"acciones a realizar para su elaboración y
"ejecución."--- "Artículo 116.- Fracción VI.- La
"Federación y los Estados, en los términos de ley,
"podrán convenir la asunción, por parte de éstos
"del ejercicio de sus funciones, la ejecución y
"operación de obras y la prestación de servicios
"públicos, cuando el desarrollo económico y social
"lo haga necesario.--- "Los Estados estarán
"facultados para celebrar esos convenios con sus
"municipios, a efecto de que éstos asuman la



"prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."-

"-- De esa suerte, y al encontrarnos ante un Convenio de índole federal previsto en nuestra propia Carta Magna (en el que no puede tener injerencia ningún municipio, por no preverlo así la propia Constitución), se desprende que el

"concepto de invalidez sujeto a estudio es infundado.--- En torno a estos aspectos del

"concepto de invalidez" que aduce el demandante, es pertinente remarcar que por su naturaleza

"jurídica el Convenio de Desarrollo Social es un acuerdo de voluntades celebrado entre dos

"personas que representan, cada uno por su parte, al Poder Ejecutivo Federal y al local. Estas dos

"personas de Derecho Público disponen de su respectiva competencia para celebrarlos y

"comprometerse a realizar acciones propias de cada una de sus esferas de facultades, entre las

"que no se encuentra ninguna función que en virtud del artículo 115 o 116 constitucional pueda

"corresponder al municipio.--- Así las cosas, resulta que el Convenio de Desarrollo Social de

"1996, se encuentra ajustado al marco constitucional aplicable, además de que el

"Presupuesto Federal, en su artículo 16 menciona el ramo 00026 para ser ejercido por la propia

"Federación en las entidades federativas y sus



"municipios; por tanto, la argumentación de la
 "actora pretende conducir a que el municipio
"administre y ejerza recursos que no le son
"propios, sino de la Federación, lo que si entraña la
"intención de invadir la esfera competencial de
"ésta.--- CUARTO.- En el cuarto concepto de
"invalidéz, la parte actora indica que la fórmula,
"metodología y las asignaciones para los
"municipios del Estado de Yucatán provenientes
"del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza",
"elaborada por el Comité de Planeación para el
"Desarrollo del Estado de Yucatán, es violatorio de
"los artículos 25, 74 y 115 constitucionales. Lo
"anterior, lo sustenta argumentando que conforme
"al artículo 74 constitucional, es la Cámara de
"Diputados del Congreso de la Unión, a quien
"corresponde distribuir el haber nacional
"egresable, y en el presente caso dicha Cámara de
"Diputados dispuso que fuera la Secretaría de
"Desarrollo Social la que distribuyera entre las
"entidades federativas los recursos previstos para
"el Fondo de Desarrollo Social Municipal en el
"artículo 16 del Decreto impugnado. Que como se
"observa en el documento publicado el 15 de
"febrero de 1996, la fórmula de distribución de los
"recursos no fue realizada conforme a lo mandado
"en el decreto en cita, ya que el Convenio de
"Desarrollo Social entre la Federación y el Estado



"de Yucatán fue signado el 22 de febrero de 1996,
 "es decir siete días después de haberse
 "determinado la fórmula interna de referencia.--- Al
 "respecto, debe puntualizarse que el concepto de
 "invalidez esgrimido en contra del Decreto que la
 "parte actora controvierte, resulta ineficaz, toda vez
 "que es inexacto que el artículo 74 constitucional
 "disponga que ese órgano del H. Congreso de la
 "Unión deba distribuir el Haber Nacional. Lo cierto
 "es, que de conformidad con la fracción IV, la
 "Cámara de Diputados examina, discute y aprueba
 "anualmente el Presupuesto de Egresos de la
 "Federación, que le envía el Ejecutivo Federal,
 "discutiendo primero las contribuciones que a su
 "juicio deben decretarse para cubrirlo, de suerte
 "que la distribución de los ingresos vía
 "presupuesto, se efectúa en el proceso
 "programático que cada poder de la Unión, realiza
 "para expensar los gastos que en función de sus
 "propios proyectos de administración de inversión
 "y desarrollo habrán de efectuar en cada ejercicio.--
 "- En este orden de ideas, lo dispuesto por el
 "párrafo cuarto del artículo 16 del Decreto del
 "Presupuesto de Egresos de la Federación, en el
 "sentido de que la Secretaría de Desarrollo Social
 "con base en indicadores similares a los utilizados
 "para distribuir en las entidades federativas los
 "recursos del Ramo 00026, convendrá con los

"Gobiernos de los Estados la distribución de los
"recursos del Fondo de Desarrollo Social
"Municipal, no transgrede en lo absoluto el artículo
"74 constitucional, porque dicho procedimiento de
"distribución está aprobado por la Cámara de
"Diputados en términos constitucionales, de suerte
"que sea irrelevante el hecho de que primero se
"hubieren publicado los indicadores en virtud de
"los cuales se efectuaría la distribución de fondos
"y siete días después se hubiese suscrito el
"Convenio de Desarrollo Social respectivo.--- De la
"simple lectura del Presupuesto de Egresos de la
"Federación, se advierte que la fórmula que
"reclama no puede contravenir lo dispuesto por el
"artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la
"Federación, por el hecho de que fuese publicada
"con antelación a la celebración del Convenio de
"Desarrollo Social.--- En efecto, del precitado
"artículo se desprende que la distribución de los
"recursos federales que resulte entre los
"municipios deberá ser publicada en el
"correspondiente órgano oficial de difusión del
"gobierno estatal, a más tardar el 15 de febrero de
"1996, por lo que si la metodología utilizada por el
"Ejecutivo del Estado de Yucatán, a través del
"Comité de Planeación para el Desarrollo de la
"propia entidad federativa, fue publicada
"precisamente en la fecha antes señalada, lo fue en



"cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto del
 "Presupuesto de Egresos de la Federación.--- Cabe
 "igualmente destacar, que de acuerdo con el
 "multicitado Presupuesto, la Secretaría de
 "Desarrollo Social únicamente convendría con los
 "Estados, en el marco de los Convenios de
 "Desarrollo Social, la distribución de los recursos
 "del fondo de desarrollo social municipal, lo que no
 "implica en forma alguna, que la fórmula y
 "metodología utilizadas por el Estado de Yucatán
 "debía ser publicada con posterioridad a la
 "celebración del Convenio de Desarrollo de
 "referencia.--- Aunando a lo anterior, es de precisar
 "que el numeral SÉPTIMO del acuerdo por el que se
 "determina la fórmula y metodología para la
 "distribución entre las entidades federativas de las
 "erogaciones federales previstas para el Ramo
 "00026 publicada en el Diario Oficial de la
 "Federación el 5 de enero de 1996, se determinó la
 "asignación prevista para el Estado de Yucatán, de
 "donde se desprende que el Ejecutivo de esa
 "entidad federativa, actuó con oportunidad al
 "publicar el 15 de febrero de 1996, la fórmula de
 "distribución del fondo de que se trata.---
 "Finalmente, y en lo que se refiere a la supuesta
 "transgresión de los artículos 25 y 115 de la Carta
 "Magna que atribuye a la fórmula de distribución de
 "los recursos federales del Fondo de Desarrollo



CORTE
 DE LA NACIÓN
 DE ACUERDO

"Social Municipal, cabe destacar que el primero de
 "los preceptos constitucionales invocados
 "previene el principio en virtud del cual el Estado,
 "conduce el desarrollo nacional para garantizar que
 "ésta sea integral y que propicie una más justa
 "distribución del ingreso, cuestión ésta que se
 "advierte con meridiana claridad en el artículo 16
 "del Decreto del Presupuesto del que se impugna.--
 "- Asimismo es inexacto, que se vulnere el artículo
 "115 constitucional, porque como ya se ha
 "puntualizado los recursos comprendidos en el
 "fondo en cita no tienen la naturaleza de
 "participaciones a entidades federativas y
 "municipios del Ramo 00028, cuyo concepto es
 "diverso, pues corresponde a la participación de
 "estos órdenes de gobierno en el rendimiento de
 "las contribuciones a que se refiere la fracción
 "XXIX del artículo 73 constitucional y que si se rige
 "por el artículo 115 constitucional, y no se
 "transfieren en la forma y términos en que la actora
 "pretende fundar la controversia constitucional, ya
 "que la fracción IV, inciso b), condición a la
 "asignación de recursos de la Federación para los
 "municipios, a la aprobación por la Legislatura de
 "los Estados. En esta hipótesis, es la pretensión de
 "la actora la que resulta contraria al texto expreso
 "de la Carta Magna en el que dice apoyarse.



DÉCIMO SEGUNDO.- El Gobernador Constitucional y la Secretaría General de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Yucatán, al formular su contestación de demanda, expresaron en síntesis lo siguiente:

"Venimos por medio del presente memorial a dar cabal contestación a la demanda interpuesta por las autoridades mencionadas del Municipio de Mérida, lo que hacemos en los términos siguientes:--- PRIMERO.- En observancia de lo dispuesto por las normas constitucionales y legales aplicables, el Poder Ejecutivo Federal cumplió con la obligación de elaborar y presentar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.--- Uno de los cinco objetivos fundamentales de dicho Plan es el de "avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia social".--- En dicho plan, el Ejecutivo Federal propone que la política social deberá enfocarse prioritariamente a la erradicación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales.--- Dispone que la política de superación de la pobreza tiene como objetivo establecer las condiciones materiales necesarias para impulsar



"la plena incorporación de los grupos más
 "desfavorecidos al proceso de desarrollo y,
 "contribuir a la efectiva elevación de los niveles de
 "bienestar y desarrollo social del país; que dicha
 "política consistirá en la aplicación de acciones,
 "fundamentalmente de educación, salud,
 "alimentación y vivienda, dirigidas a grupos de alta
 "vulnerabilidad para mejorar sus condiciones de
 "vida, aprovechando la organización social y
 "ciudadana; que la reducción de los niveles de
 "pobreza requiere acciones sustanciales en los
 "campos de la vivienda y los servicios urbanos, la
 "infraestructura básica, la conservación del medio
 "ambiente y el acceso a la impartición de justicia; y
 "que la concentración de recursos presupuestales
 "en la atención a la pobreza extrema abre
 "posibilidades para canalizar apoyos hacia estas
 "áreas.--- En el plan, el Ejecutivo Federal señala
 "que la política de superación de la pobreza
 "también se orientará al despliegue de las
 "potencialidades productivas de las regiones y las
 "personas. La equidad y el bienestar serán los
 "criterios rectores para igualar oportunidades,
 "compensar diferencias y promover el aumento de
 "la productividad y los ingresos de la población
 "menos favorecida.--- Motivado en los anteriores
 "objetivos y propósitos gubernamentales del Plan
 "Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Ejecutivo



"Federal propuso a la Cámara de Diputados del H.
"Congreso de la Unión, al presentar la iniciativa del
"Decreto del Presupuesto de Egresos de la
"Federación para el Ejercicio Fiscal 1996, aprobada
"por dicha Cámara en el ejercicio de sus exclusivas
"facultades constitucionales, la creación de la
"partida presupuestal denominada Ramo 00026
"Superación de la Pobreza", que destina recursos
"federales para llevar a cabo la política para la
"superación de la pobreza en las entidades
"federativas, con el propósito de impulsar el
"desarrollo regional y social, alcanzar la igualdad
"de oportunidades, elevar los niveles de bienestar
"y la calidad de vida de la población, y de manera
"prioritaria, disminuir la pobreza, mediante la
"descentralización de programas de desarrollo
"social financiados, precisamente por dichos
"recursos federales del mencionado Ramo 00026.---
"SEGUNDO. La fórmula, metodología y la
"distribución de las asignaciones correspondientes
"al Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo
"00026 Superación de la Pobreza para el Ejercicio
"Fiscal 1996 entre los 106 municipios del Estado de
"Yucatán, publicada en el Diario Oficial del
"Gobierno del Estado de fecha 15 de febrero de
"1996, no viola ni contraviene ninguna disposición
"constitucional o legal aplicables.--- El Ejecutivo
"Federal y el Gobernador del Estado suscribieron



"el Convenio de Desarrollo Social 1996, con efectos
"para el presente ejercicio fiscal, a partir del día
"primero de enero de mil novecientos noventa y
"seis, de conformidad con lo dispuesto en la
"cláusula quincuagésimo tercera de dicho
"convenio; y precisamente dentro del marco de
"éste, de acuerdo con lo establecido en el artículo
"16 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la
"Federación 1996 y la cláusula décimo segunda del
"convenio referido, los Ejecutivos Federal y Estatal
"distribuyeron en forma equitativa, racional y
"transparente los recursos federales del Fondo de
"Desarrollo Social Municipal conforme a la fórmula
"convenida entre la Secretaría de Desarrollo Social
"y el Gobernador del Estado que se contiene en el
"anexo de dicho convenio; y en atención a lo
"anterior y el cumplimiento a lo establecido en el
"referido decreto, el Ejecutivo del Estado publicó
"en los términos y plazos fijados en el artículo 16
"del multicitado decreto, la distribución del Fondo
"de Desarrollo Social Municipal, en el Diario Oficial
"del Gobierno del Estado de fecha 15 de febrero de
"1996, sin contravenir ninguna disposición
"constitucional o legal aplicables.--- La Secretaría
"de Desarrollo Social del Ejecutivo Federal, quedó
"facultada por el artículo 16 del Decreto del
"Presupuesto de Egresos de la Federación 1996, a
"convenir con los Estados la distribución de los



PARTE DE
NACION
DE ACUERDO

"recursos federales del mencionado fondo, con
"base e indicadores similares a los de pobreza
"entre Estados y Municipios con los que la propia
"Secretaría distribuyó dicho fondo entre las
"entidades federativas, de conformidad con el
"acuerdo de la propia Secretaría, publicado en el
"Diario Oficial de la Federación de fecha cinco de
"enero de mil novecientos noventa y seis, en el
"ejercicio de esta facultad, la Secretaría de
"referencia tomó en consideración dos coeficientes
"constituidos a partir de la importancia que
"representa en cada municipio de la entidad, la
"población rural y el grado de marginación
"municipal, y convino con el Ejecutivo del Estado,
"la fórmula de distribución de los mencionados
"recursos federales, de acuerdo a lo que
"establecen el artículo 16 del decreto de referencia
"y la cláusula décimo segunda del Convenio de
"Desarrollo Social 1996.--- De conformidad con la
"cláusula décimo séptima del citado convenio, los
"Ejecutivos Federal y Estatal convinieron otorgar
"atención prioritaria a las zonas con mayores
"rezagos, para lograr la incorporación al desarrollo
"de los grupos más desprotegidos, entre los que se
"encuentran sin duda alguna, las poblaciones de
"las zonas rurales de la entidad; además de que de
"acuerdo con la cláusula vigésimo cuarta de dicho
"convenio, los recursos federales del mencionado

"fondo, no son los únicos para apoyar el
"financiamiento de los programas incluidos en los
"fondos del referido Ramo 00026 Superación de la
"Pobreza, sino que con el compromiso del
"Ejecutivo Estatal, éste debe promover ante los
"Municipios y las comunidades participantes en
"dichos programas, que éstos realicen
"aportaciones para su financiamiento.--- El
"Ejecutivo del Estado distribuyó las asignaciones
"de los recursos federales del fondo mencionado
"entre los municipios de la entidad, en
"cumplimiento de las referidas disposiciones
"constitucionales y legales; la fórmula **no**
"contraviene las normas del artículo 16 **del**
"mencionado decreto ni del Convenio de Desarrollo
"Social 1996, y es acorde con los objetivos y
"principios del Plan Nacional de Desarrollo 1995-
"2000.--- Los recursos federales del citado Ramo
"00026 son destinados única y exclusivamente
"para la aplicación del programa de Superación de
"la Pobreza elaborado por el Ejecutivo Federal; y
"los Gobiernos de los Estados y los municipios,
"por disposición de los mencionados decreto y
"convenio, son responsables de la correcta
"orientación, destino y aplicación de dichos
"recursos presupuestales.--- En lo que se refiere a
"los recursos destinados a los programas de
"apoyo, el Gobierno del Estado no priva de estos



"recursos federales al Municipio de Mérida, quien
"habrá de aplicarlos a dichos programas en el
"ámbito de su competencia, de acuerdo a las
"asignaciones a los municipios de la entidad,
"conforme a la fórmula convenida entre la
"Secretaría de Desarrollo Social y el Ejecutivo del
"Estado.-- El artículo 16 del Presupuesto de
"Egresos de la Federación para el año fiscal mil
"novecientos noventa y seis, en lo conducente
"señal: "La Secretaría de Desarrollo Social
"convendrá con los Estados en el marco de los
"convenios de desarrollo social, la distribución de
"los recursos del Fondo de Desarrollo Municipal
"con base en indicadores similares", la cláusula
"décima segunda del Convenio de Desarrollo
"Social celebrado entre el Ejecutivo Federal y el
"Ejecutivo del Estado de Yucatán, a la letra dice:
"Los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometen
"a promover un mayor equilibrio en el desarrollo
"regional inspirado en la política de un nuevo
"federalismo que genera una más amplia
"participación de los tres niveles de gobierno en la
"atención de las necesidades de la población, con
"dicho propósito distribuirán en forma equitativa,
"racional y transparente los recursos federales del
"Fondo de Desarrollo Social Municipal, entre los
"municipios, conforme a la fórmula que se contiene
"en el anexo de este convenio. Las partes

"convienen en que la aplicación de dicha fórmula
"tendrá vigencia durante el presente ejercicio
"fiscal, misma que podrán revisar y en su caso
"modificar al concluir dicho ejercicio en atención a
"lo anterior y en cumplimiento a lo establecido en
"el Decreto del Presupuesto de Egresos de la
"Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, el
"Ejecutivo Estatal publicó la distribución del Fondo
"de Desarrollo Social Municipal el 16 del mes de
"febrero del presente año,. En su órgano oficial de
"difusión. Lo antes transcrito denota que la
"distribución del Fondo de Desarrollo Social
"Municipal, se da en abierta relación con el
"Convenio de Desarrollo Social, al grado de que en
"este último se consignó hasta la fecha de su
"publicación. Dicho lo anterior, creemos así se ha
"acreditado que la distribución de los recursos se
"da en el marco de los Convenios de Desarrollo
"Social, en tanto ambos guardan una notoria
"relación y en consecuencia, se desestima la
"afirmación de la demandante al tachar de
"inconstitucional el acto imputado al Comité de
"Planeación del Desarrollo Social del Estado de
"Yucatán, según se consigna en la página 17 de su
"escrito de demanda.--- TERCERO.- Los recursos
"del Fondo de Desarrollo Social Municipal del
"Ramo00026, son federales, no se consideran
"propios de los municipios.--- Los recursos





CORTE DE
A NACIÓN
LA JUDICIAL

"mencionados no pueden ser considerados como
"Ingresos del municipio que pueda administrar
"libremente, dado que son recursos federales
"contemplados en el Presupuesto de Egresos de la
"Federación, aprobado por la Cámara de Diputados
"del Congreso de la Unión, en el ejercicio de sus
"exclusivas facultades constitucionales, y que por
"disposición del ya mencionado artículo 16 del
"Decreto, son transferidos a las entidades
"federativas para inducir la participación de los
"gobiernos estatales y municipales en la
"promoción del bienestar social, y que habrán de
"ser utilizados para llevar a cabo la política de
"superación de la pobreza, mediante la
"descentralización de programas de desarrollo
"social financiados precisamente con dichos
"recursos federales, que están sujetos al control
"presupuestal del Ejecutivo Federal y de la Cámara
"de Diputados del Congreso de la Unión, en el
"ámbito de sus respectivas atribuciones
"constitucionales.--- Dichos recursos federales
"tienen un destino cierto, se deben utilizar para
"financiar los programas de desarrollo social que
"expresamente especifica el Decreto del
"Presupuesto de Egresos de la Federación, en el
"marco de la política gubernamental para la
"superación de la pobreza, derivándose
"consecuentemente que no pueden ser

"considerados como propios del municipio que
 "pueda administrar libremente, ya que no deben
 "destinarse, ni aplicarse por disposición del propio
 "decreto, para la prestación de los servicios
 "públicos a cargo del municipio, sin que con ello se
 "desvíen y desvirtúen los preceptos del propio
 "decreto, así como los propósitos de combatir la
 "pobreza y elevar los niveles de vida de la
 "población menos favorecida, a quien van dirigidos
 "los programas que habrán de ser financiados
 "precisamente con los recursos federales del
 "citado Ramo 00026 Superación de la Pobreza,
 "correspondientes al Fondo de Desarrollo Social
 "Municipal.--- Tan esto es así, y por tratarse de
 "recursos federales sujetos al control presupuestal
 "de Gobierno Federal, que los Ejecutivos Federal y
 "Estatel, han convenido implementar y fortalecer
 "sistemas de control y evaluación, a fin de
 "asegurar la aplicación transparente, honesta y
 "eficaz de los recursos federales de referencia,
 "acordando incluso que para el caso de
 "presentarse incompatibilidad entre los recursos
 "ministrados y ejercidos, se suspendería la
 "ministración de los recursos hasta explicar y
 "justificar ante la Secretaría de Desarrollo Social
 "las causas que motivaran la irregularidad llegando
 "al extremo de poder la Secretaría de Desarrollo
 "Social solicitar el reintegro de las cantidades



"ministradas; de ahí que no puedan ser
"considerados recursos que ingresen a la Hacienda
"Municipal para que ésta los administre libremente
"como lo hace con los contemplados en el
"Presupuesto de Egresos del Ayuntamiento de
"Mérida, toda vez que el Gobierno Federal no
"aporta los mencionados recursos federales para
"que ingresen a la hacienda del municipio, sino que
"por conducto de éste, en el marco del federalismo,
"los aplica en los programas de desarrollo social
"que comprende la política de superación de la
"pobreza, dado que es el municipio la forma de
"organización política más cercana de atender y
"resolver las necesidades y los reclamos de los
"mexicanos que integran los grupos sociales más
"desfavorecidos por incorporarse al pleno
"desarrollo del país.--- El Ayuntamiento es
"solamente un ejecutor de las obras que el
"Gobierno Federal le encarga, para el ejercicio del
"año correspondiente, para el Ramo 00026
"Superación de la Pobreza, mediante las
"cantidades de dinero, que previo estudio del grado
"de marginación y de la población rural le
"corresponde; el decreto que prevé el Ramo 00026,
"con precisión señala cuáles son los rubros en que
"se habrá de invertir, inclusive se prevé que la
"ciudadanía puede participar en el destino,
"aplicación y vigilancia de los recursos

ORTE DE
NACION.
DE AGUASCALIENTES.

"convenidos; en el caso de que el Ayuntamiento no
 "cumpla estrictamente con su encargo; de aplicar
 "los fondos para los fines preestablecidos, la
 "Secretaría de Desarrollo Social está facultada para
 "suspender la radicación de los fondos federales, e
 "inclusive solicitar su reintegro; al término del
 "ejercicio para el que se otorgó las cantidades del
 "Ramo 00026 Superación de la Pobreza, si no se
 "ejercieron las cantidades asignadas. También es
 "procedente solicitar el reintegro, pues de otra
 "manera se estaría desviando su destino. Esto deja
 "claramente ver que el Ayuntamiento es un simple
 "ejecutor de las obras que para la superación de la
 "pobreza le encarga el Gobierno Federal con dinero
 "que pertenece a la Federación y que de ninguna
 "manera otorga en propiedad al Ayuntamiento,
 "como lo es con las participaciones del Ramo
 "00028, las que sí puede el Ayuntamiento
 "administrar libremente.--- En la demanda que nos
 "ocupa, se precisa en el apartado IV, inciso A)
 "'NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE
 "DEMANDA", en su numeral 1 se refiere la
 "expedición, promulgación, publicación, vigencia y
 "aplicación del Decreto que contiene el
 "Presupuesto de Egresos de la Federación para el
 "Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis,
 "publicado en el Diario Oficial de la Federación el
 "día veintidós de diciembre de mil novecientos



"noventa y cinco en lo particular el artículo 16 por
 "cuanto hace al Ramo 00026 Superación de la
 "Pobreza, en sus párrafos tercero, cuarto, quinto,
 "sexto, séptimo, octavo y noveno del numeral
 "citado, en relación al Fondo de Desarrollo Social
 "Municipal exclusivamente. Es menester evidenciar
 "que el propio artículo antes invocado señala que
 "la Secretaría de Desarrollo Social definirá el
 "esquema de operación de los recursos del Ramo
 "00026 Superación de la Pobreza, a efecto de
 "garantizar congruencia y eficacia en la
 "conducción de la política social a nivel nacional y
 "agilizar la transferencia de recursos a las
 "entidades federativas para inducir la participación
 "de los gobiernos estatales y municipales en la
 "promoción del bienestar social, el control
 "presupuestal se ejercerá por la Secretaría" de lo
 "antes transcrito, resulta obvio que el presupuesto
 "asignado al Ramo 00026 Superación de la
 "Pobreza, obedece a una política social a nivel
 "nacional y en cuanto se señala a la Secretaría de
 "Desarrollo Social como la responsable de su
 "ejercicio, se hace distingo entre el Ramo 00026 y
 "el Ramo 00028, esto es, mientras el primero refleja
 "la política nacional a implementar por parte del
 "gobierno federal para el combate y superación de
 "la pobreza, con objetivos bien definidos, al Ramo
 "00028 corresponde las participaciones a entidades



CORTE SUPLEN-
 TORIA DE LA NACION
 1996, EN ACUERDO

"federativas y a municipios, es decir, comprende y
 "determina los montos presupuestarios que la
 "Federación asigna para su ejercicio a los
 "gobiernos de los Estados y los Municipios, en los
 "términos de la Ley de Coordinación Fiscal. El
 "Ramo 00028 corresponde a las participaciones
 "federales destinadas a los gobiernos estatales y
 "municipales, conforme a la Ley de Coordinación
 "Fiscal, y los recursos comprendidos, pasan a
 "formar parte de la hacienda de los Estados y
 "Municipios, los cuales tienen potestad legítima e
 "incuestionable, de administrar en la forma que lo
 "estimen conveniente según sus necesidades; sin
 "embargo, el Ramo 00026, de ninguna manera debe
 "considerarse para la hacienda de los gobiernos
 "estatales y municipales, porque los recursos
 "forman parte de un programa de conducción
 "social para abatir, en términos generales, la
 "pobreza en el territorio nacional, destinándose
 "tales recursos a los rubros que el propio artículo
 "16 en cita refiere, y conforme a los lineamientos
 "establecidos para tal efecto, corresponde el
 "manejo y supervisión en la aplicación de los
 "recursos, a una Secretaría de Estado, lo que
 "conlleva a determinar que de ninguna forma se
 "pretendió que las entidades y municipios
 "beneficiados, manejen con absoluta libertad tales
 "recursos, como si se tratara de recursos propios,



"y parte de su hacienda.--- La demandante en forma
 "reiterada que se antoja un tanto irreflexiva, insiste
 "en que de conformidad con la fracción IV del
 "artículo 115 constitucional, le corresponde para su
 "libre administración "en forma lisa y llana" los
 "recursos del Ramo 00026 Superación de la
 "Pobreza, porque al referirse dicha fracción que
 "'los Municipios administrarán libremente su
 "hacienda, la cual se formará de los rendimientos
 "de los bienes que les pertenezcan, así como de las
 "contribuciones y otros ingresos que las
 "Legislaturas establezcan en su favor..." Más que
 "oportuna resulta la interpretación de la
 "demandante al considerar que el transcrito
 "precepto, al referir "Legislaturas", realmente el
 "Legislador pretendió aludir tanto a las
 "Legislaturas locales como a la Legislatura Federal,
 "y es precisamente en este contexto y bajo dicho
 "supuesto que la demandante "hace suyos, de la
 "pertenencia de su hacienda", los recursos que
 "pudieran corresponderle del Ramo 00026 del
 "Fondo de Desarrollo Social Municipal, y de tal,
 "'reflexión" derivan tantas, como supuestas
 "violaciones constitucionales en perjuicio del
 "municipio que dice representar. Resulta obvio que
 "los fondos destinados al Ramo 00026 no
 "constituyen rendimientos de bienes propios, ni
 "contribuciones, ni mucho menos ingresos

CORTE DE
 LA NACIÓN
 1 DE JUNIO

"asignados a la Hacienda Municipal, y pretender
"por parte de la demandante, que tales recursos
"deben ser administrados en forma lisa y llana, es
"pasar por alto lo dispuesto en el Presupuesto de
"Egresos, y atenta la autonomía de la política social
"implementada por el Gobierno Federal en el marco
"del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que
"establece como uno de los objetivos centrales del
"desarrollo social, disminuir la pobreza y la
"exclusión social, asimismo incluye la promoción
"de un desarrollo equilibrado entre las regiones del
"país.--- CUARTO.- Contrariamente a las
"aseveraciones de la demandante en el sentido de
"considerar el documento publicado en el Diario
"Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el día
"15 de febrero de mil novecientos noventa y seis,
"como el primer acto de aplicación de las normas
"de observancia general impugnadas y que señala
"como número uno y número dos en la hoja
"número tres de su demanda, no es cierto; porque
"el primer acto de aplicación del artículo 16 del
"Presupuesto de Egresos de la Federación y el
"Ramo 00026, es sin duda alguna el acuerdo
"mediante el cual, el Secretario de Desarrollo
"Social determinó (conforme a lo ordenado en el
"propio artículo 16) la fórmula, metodología y
"distribución de las asignaciones correspondientes
"al Fondo Social Municipal del Ramo 00026



"Superación de la Pobreza, entre las entidades
 "federativas para el ejercicio fiscal de mil
 "novecientos noventa y seis. Este acuerdo fue
 "publicado en el Diario Oficial de la Federación de
 "fecha cinco de enero de mil novecientos noventa y
 "seis.--- El Presupuesto de Egresos de la
 "Federación es una norma general en cuya
 "vigencia y aplicación se involucran
 "necesariamente los gobiernos estatales y
 "municipales de todo el país; de igual manera, el
 "artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la
 "Federación, en lo concerniente al Ramo 00026 en
 "su vigencia y aplicación, involucra las entidades
 "federativas y sus municipios por igual, luego
 "entonces, el primer acto de aplicación de la norma
 "general, necesariamente se da en el contexto
 "nacional, que por su ámbito de aplicación
 "corresponde a una ley federal debiéndose
 "desestimar como primer acto de aplicación, la
 "publicación de quince de febrero de mil
 "novecientos noventa y seis.--- Nos ha quedado
 "bien claro, que la demanda en cuestión ha sido
 "dirigida esencialmente en contra del Presupuesto
 "de Egresos de la Federación, particularmente en
 "su artículo 16 en relación al Ramo 00026
 "Superación de la Pobreza, sin embargo, la
 "demandante al establecer erróneamente cuál
 "debió ser el primer acto de aplicación, actualiza en

CORTE DE
 A NACIÓN
 EN AGUERRAS

"su contra la causal de improcedencia prevista en
 "la fracción VII del artículo 19, en correlación con la
 "fracción II del artículo 21, ambos de la Ley
 "Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo
 "105 de la Constitución Política de los Estados
 "Unidos Mexicanos.--- QUINTO.- La demandante
 "hace tantas "suposiciones sin conceder" que
 "termina suponiéndolo todo y concediendo nada,
 "ya que al afirmar que el Comité de Planeación para
 "el Desarrollo del Estado carece de representación
 "jurídica válida a nombre del Gobierno del Estado
 "de Yucatán, y que la fórmula de distribución
 "interna del Estado de Yucatán es producto de un
 "acto unilateral, sólo demuestra la demandante su
 "falta de conocimiento respecto de los hechos
 "sobre los cuales emite juicios a priori, porque es
 "precisamente la cláusula quinta del capítulo II del
 "Convenio de Desarrollo Social 1996 suscrito por el
 "Gobierno Federal y el Ejecutivo del Estado de
 "Yucatán, donde se previene: "Los Ejecutivos
 "Federal y Estatal se comprometen a realizar
 "acciones para el mejor funcionamiento del
 "sistema estatal de planeación democrática, con el
 "objeto de hacer más participativa y dinámica la
 "relación Federación-Estado-Municipios, en la
 "búsqueda y aplicación de soluciones eficaces a
 "los problemas que enfrenta la entidad; para ello,
 "se fortalecerá la integración del Estado



LA CORTE DE
DE LA NACIÓN
DE ACUERDO

"(COPLADEY), como único mecanismo de
"coordinación interconstitucional. Por lo anterior
"se desestiman las apreciaciones de la
"demandante en cuanto a la representatividad del
"Comité.--- SEXTO.- Habrá de ser mucho el
"esfuerzo desplegado por los representantes del
"Municipio de Mérida, cuando pretende minimizar
"el grado de pobreza y marginación de las zonas
"rurales del Estado, y por el contrario refiere que
"en las poblaciones urbanas como Mérida "se dan
"casos impactantes de extrema pobreza". La propia
"demandante cuestionó en su momento que en la
"fórmula de distribución no se diera en el marco
"del convenio de desarrollo social, a lo que
"acreditamos lo falso de tales supuestos; sin
"embargo, el párrafo segundo del Convenio de
"Desarrollo Social, en lo conducente refiere:
"“Dichas metas se orientarán fundamentalmente a
"apoyar a las zonas rurales y a las colonias
"populares y serán, entre otras, las relativas a la
"población por entender, por rango de localidades
"en las siguientes áreas: agua potable, drenaje y
"letrinas; salud (atención primaria); educación
"primaria y secundaria; electrificación; vivienda;
"apoyos alimentarios y nutricionales; caminos;
"abastos; empleos emergentes. Asimismo se
"consideran como otros indicadores: apoyos a la
"superficie agrícola de alta siniestralidad y/o baja

"productividad, capacidad y asistencia técnica a
 "los municipios y grupos sociales". Lo anterior se
 "traduce en decir que la fórmula para la
 "distribución de los recursos, se da guardando
 "relación con los conceptos consignados en el
 "Convenio de Desarrollo Social.-- Es fenómeno
 "innegable a lo largo y ancho de nuestro país, que
 "los servicios públicos se concentran en las
 "grandes zonas urbanas, que son las que cuentan
 "con escuelas de todos los niveles de enseñanza,
 "agua potable, alcantarillado, energía eléctrica,
 "telefonía y primordialmente servicios médicos de
 "tercer nivel. Nuestra zona rural vive un grado de
 "marginación muy por encima de lo que la
 "demandante refiere como "casos de impactante
 "pobreza". Muy ilustrativo sería referir que al llegar
 "la epidemia de cólera al Estado de Yucatán, fue
 "precisamente la zona rural la más afectada, en
 "porcentajes nada comprables con los habitantes
 "de la Ciudad de Mérida. Los recursos del Ramo
 "00026 Superación de la Pobreza, se pretenden
 "aplicar en el Estado de Yucatán, precisamente
 "para abatir la pobreza y la marginación de los
 "grupos sociales más desprotegidos, esas
 "acciones inspiran su creación y un manejo
 "responsable y en los términos que en la propia ley
 "previene, habría de traducirse en resultados
 "satisfactorios.-- SÉPTIMO.- En relación al 3% de



"gastos indirectos que tanta preocupación le causa
 "a la demandante; está previsto en la cláusula
 "décima cuarta del Convenio de Desarrollo Social
 "que refiere: Para el cumplimiento oportuno de las
 "obras y acciones del Fondo de Desarrollo Social
 "Municipal, se destinará un 3% del total de dicho
 "fondo, para gastos indirectos con el objeto de
 "apoyar la absorción de funciones por parte del
 "Gobierno del Estado y sobre todo, elevar la
 "capacidad técnica, administrativa, de promoción a
 "la organización social, entre otras, de los
 "Municipios; al efecto los ejecutivos Federal y
 "Estatad acordarán la distribución, entre la
 "Secretaría de Desarrollo Social, el Estado y los
 "Municipios, del porcentaje señalado. Con lo antes
 "transcrito pretendemos dar respuesta a los
 "cuestionamientos que a ese respecto hace la
 "demandante.---EXCEPCIONES:--- PRIMERA.- Falta
 "de personalidad en los actores.--- SEGUNDA.-
 "Falsedad de la demanda.--- TERCERA.- Falta de
 "acción intentada.--- CUARTA.- Inexistencia de la
 "violación de los artículos que invocan en la
 "demanda, de la Constitución Política de los
 "Estados Unidos Mexicanos.--- QUINTA.- Falta de
 "Derecho para demandarnos.--- SEXTA.- Falta de
 "interés jurídico.--- SÉPTIMA.- Y sin aceptar ningún
 "derecho por parte de la actora y por las razones ya
 "expresadas, debe sobreseerse el presente juicio.

DÉCIMO TERCERO.- El Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán, al formular su contestación de demanda, expresó en síntesis lo siguiente:

a) Que de conformidad con lo previsto por el artículo 19 fracción VIII en relación directa con los diversos 10 fracción II, 26 y 20 fracción II de la propia Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente juicio resulta improcedente en lo que corresponde a esta representación toda vez que en la especie no resulta tener carácter de autoridad demandada, debiéndose en consecuencia sobreseerse parcialmente el juicio, pues es parte en el juicio, como demandado, quien hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia respecto al cual se hubiere admitido la demanda, pero es el caso que en la especie, esta representación no fue la que expidió, promulgó o publicó el Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y seis, que fue precisamente el acto por el cual se admitió la demanda, lo que tiene como consecuencia que a mi representada no se le pueda atribuir carácter de parte demandada en el juicio cuando que la admisión de éste no comprendió los actos que se le imputan y sólo versó sobre otros diversos que le son del todo ajenos, siendo que si la parte promovente de la controversia estimaba que la admisión de la demanda era irregular, es obvio que estuvo en aptitud de promover en su contra el recurso de reclamación previsto por el



Artículo 51 fracción I de la ley y, no habiéndolo hecho, la consintió en los términos en que se dio.

b) Que se surte la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 en concordancia con la fracción II del artículo 21 ambos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de nuestra Ley Suprema, toda vez que se observa de que es notoriamente extemporánea la interposición de la referida demanda pues consta y aparece de autos que con fecha 22 de diciembre de 1995 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al año de 1996, en donde fundamentalmente, en el caso que nos ocupa el artículo 16 en el cual se precisan las erogaciones previstas para el Ramo 00026 Superación de la Pobreza de ese propio año, especificándose en el propio numeral que la Secretaría de Desarrollo Social definirá el esquema de operación de los recursos acordados para el Ramo de referencia, en lo concerniente a la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal entre las Entidades Federativas. Posteriormente, con fecha 5 de enero del corriente año, la Secretaría de Desarrollo Social publicó en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo mediante el cual se determinó la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026 Superación de la Pobreza, entre las Entidades Federativas para el Ejercicio Fiscal de 1996, mismo acuerdo que conforme a derecho debe considerarse, como en efecto lo es, como el primer acto de

aplicación de las normas de observancia general y que la parte actora no consideró en ese sentido, o sea, que partiendo de esa fecha (5 de enero de 1996) a la fecha de presentación del libelo de demanda (26 de marzo de este propio año) transcurrió ventajosamente el plazo de 30 días contados a partir del siguiente a la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del Primer Acto de Aplicación del referido acuerdo que establece el artículo 21 de la Ley Reglamentaria antes mencionada.

c) Que la publicación de la fórmula, metodología, y las asignaciones para los Municipios del Estado de Yucatán, provenientes del Ramo 00026 Superación de la Pobreza no viola el pretendido artículo 74 constitucional porque se realizó precisamente en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el día 15 de febrero del actual año 1996, tal como expresamente se dispuso en el referido numeral 16 del aludido Decreto; de ahí, que no hizo más que apegarse a los lineamientos determinados en el mismo y, la circunstancia de que su publicación pudiera resultar anterior a la del Convenio de Desarrollo Social suscrito entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Yucatán para el ejercicio de 1996 no conlleva a concluir que sea inconstitucional en razón de que en la especie la promovente no acredita ni demuestra que exista incongruencia entre ellos, por tanto es inexacto que la indicada fórmula distributiva se hubiere efectuado fuera de las hipótesis legales previstas por la Cámara de Diputados en el Decreto relativo al Presupuesto de Egresos de la Federación pues se ciñó en la especie precisamente a las



reglas cualitativas y de oportunidad contenidas en el artículo 16 del mismo, razón por la cual deberá concluirse en sostener su validez.

d) Que el Presupuesto de Egresos de la Federación no establece factores específicos sobre los que deba basarse la distribución, pero sí precisa que entre las entidades federativas debe atenderse a indicadores de pobreza y entre éstas y sus Municipios a indicadores similares, por lo que la fórmula distributiva entre los Municipios del Estado de Yucatán, se ajustó exactamente a esta disposición porque el citado Decreto no estableció a cuál o cuáles indicadores había que atender sino que lo que precisaba era que se atendiera a indicadores similares a las relativas entre las Entidades Federativas y, en la especie, tanto el de la población rural como el del grado de marginación municipal corresponden a esa definición.

e) Que no basta con alegar que no sea justa la fórmula de distribución interna sino que es preciso demostrar con los razonamientos adecuados y las pruebas necesarias que en efecto el procedimiento de determinación de la distribución no se apegó a las normas del caso, lo que la promovente no acredita pues con limitarse a argumentar que le parece injusto que el cincuenta por ciento del peso de la fórmula interna recayera conforme al peso relativo de la población rural en cada municipio, y que el Municipio de Mérida alberga al cuarenta y dos por ciento de la población de todo el Estado, no es suficiente para sustentar la pretendida invalidez del acto cuestionado.

f) Que el Convenio de Desarrollo Social para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, suscrito entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Yucatán en su cláusula décimo cuarta quedó estipulado que para el cumplimiento oportuno de las obras y acciones del Fondo de Desarrollo Social Municipal, se destinaría un 3% del total de dicho Fondo, para gastos indirectos, con el objeto de apoyar la absorción de funciones por parte del Gobierno del Estado y sobre todo, elevar la capacidad técnica, administrativa, de promoción a la organización social, entre otras, de los municipios, el cual sería distribuido entre la Secretaría de Desarrollo Social, el Estado y los Municipios.

g) Que es incorrecto que lo estipulado en el Convenio de Desarrollo Social respecto a que la distribución de los recursos se haría restando el 3% que se destinaría a gastos indirectos y asimismo, los diversos destinados al Programa de Apoyos Directos a Productores de Areas Agrícolas de Alta Siniestralidad y/o Baja Productividad, pugne con lo establecido en el párrafo sexto del artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación respecto a que los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, sólo podían ser destinados para inversiones en los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrización, electrificación, urbanización, apoyos, construcción y conservación de infraestructura de salud, crédito a la palabra y construcción de caminos e infraestructura rural, ya que se trata de tergiversar el sentido de la disposición la cual conforme a su texto se encuentra referida a los Municipios y respecto a los recursos que



proporcionalmente les sean asignados, es decir, la restricción que establece la disposición es precisamente para los propios Municipios, o sea, que el Legislador quiso que una vez les fueran asignados los recursos correspondientes, tales entidades sólo pudieran aplicarlos a determinados rubros, pero es obvio que la misma no puede hacerse extensiva al Convenio entre los Ejecutivos ya que en este caso el propio legislador no lo dispuso así.

DÉCIMO CUARTO.- Por oficio número PGR 0245/96, presentado el dieciséis de mayo de mil novecientos noventa y seis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Procurador General de la República formuló su pedimento en relación con la demanda que motivó la presente controversia constitucional, solicitando declarar improcedentes las pretensiones de la parte actora, a menos de que las probanzas técnicas que eventualmente aporte el Municipio actor lleven a la convicción de que efectivamente la fórmula empleada para la distribución de los fondos en cuestión controvierta las disposiciones constitucionales aplicables.

DÉCIMO QUINTO.- Mediante acuerdo de veintiocho de enero de mil novecientos noventa y siete el Ministro Instructor tuvo por presentados al Presidente y Secretarios de los Municipios de Abalá, Acanceh, Akil, Bacá, Bokobá, Buctzotz, Cacalchén, Calotmul, Cansahcab, Cantamayec, Celestún, Cenotillo, Conkal, Cuncunul, Chacsinkin, Chankom, Chapab,

Chemax, Chicxulub Pueblo, Chichimilá, Chikindzonot, Chocholá, Chumayel, Cuzamá, Dzemul, Dzilam Bravo, Dzilam González, Dzindzantún, Dzitás, Dzoncauich, Espitá, Halachó, Hocabá, Hoctún, Homún, Huhí, Hunucmá, Ixil, Izamal, Kanasín, Kantunil, Kauá, Kinchil, Kopomá, Mamá, Maní, Maxcanú, Mocochoá, Motul, Muná, Muchupip, Opichén, Oxkutzcab, Panabá, Petó, Progreso, Quintana Roo, Río Lagartos, Sacalum, Samahil, Sanahcat, San Felipe, Santa Elena, Seyé, Sinanché, Sotutá, Sucilá, Sudzal, Sumá de Hidalgo, Tahdziú, Tahmek, Teabó, Tecoh, Tekal de Venegas, Tekantó, Tekax, Tekit, Tekom, Telchac Pueblo, Telchac Puerto, Temax, Temozón, Tepakán, Teyá, Ticul, Timucuy, Tinum, Tixcacalcupul, Tixkokob, Tixmehuac, Tixpeual, Tizimin, Tunkás, Tzucacab, Uaymá, Ucú, Umán, Valladolid, Xocché, Yaxcabá, Yaxkukul y Yobaín, del Estado de Yucatán, como terceros interesados, reconociendo la personalidad con la que se ostentan; por hechas las manifestaciones a que se refiere cada uno de los escritos y por exhibidas las pruebas que se acompañan.

DÉCIMO SEXTO.- Con fecha dieciocho de abril de mil novecientos noventa y siete, tuvo verificativo la audiencia prevista en los artículos 29 y 34 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, en la que se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y, agotado el trámite respectivo se pasó el asunto al señor Ministro Ponente para elaborar el proyecto de resolución respectivo.



CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, inciso b) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre un municipio y la Federación y un Estado.

SEGUNDO.- Previamente a cualquier otra cuestión, procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Secretario de Desarrollo Social y Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo aducen que la demanda de controversia constitucional resulta extemporánea, toda vez que se demanda la invalidez del Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos para la Federación para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y seis, en particular el artículo 16 referente al ramo 00026 "Superación de la Pobreza", en sus párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno, en relación al Fondo de Desarrollo Social Municipal exclusivamente, que se publicó el día veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y cinco así como el acuerdo mediante el cual el Secretario de Desarrollo Social Federal determinó la fórmula, metodología y

distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal del ramo 00026 "Superación de la Pobreza" entre las entidades federativas para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y seis, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día cinco de enero de mil novecientos noventa y seis, siendo que la demanda se presentó hasta el veintiséis de marzo del precitado año.

Es infundada la causal de improcedencia que se analiza

El Municipio actor en la presente controversia constitucional plantea la invalidez de los siguientes actos:

a) La expedición, promulgación, publicación, vigencia y aplicación del Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario oficial de la Federación el día veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en lo particular el artículo 16 por cuanto hace al Ramo 00026 Superación de la Pobreza, en sus párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno del numeral citado, en relación al Fondo de Desarrollo Social Municipal exclusivamente.

b) El acuerdo mediante el cual el Secretario de Desarrollo Social Federal determinó la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026, Superación de la Pobreza, entre las entidades federativas para el ejercicio fiscal de mil



novecientos noventa y seis, acuerdo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha cinco de enero de mil novecientos noventa y seis.

c) La celebración, firma, vigencia y aplicación del Convenio de Desarrollo Social mil novecientos noventa y seis que con fecha veintidós de febrero de mil novecientos noventa y seis suscribieron el Ejecutivo Federal y el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.

d) La fórmula, metodología y las asignaciones para los Municipios del Estado provenientes del ramo 00026 Superación de la Pobreza para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el día quince de febrero de mil novecientos noventa y seis.

Ahora bien, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad número 4/98, promovida por Diputados Integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sesión de fecha veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y ocho, la cual fue aprobada por mayoría de ocho votos siendo ponente el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, determinó que el Presupuesto de Egresos constituye un acto de aplicación de la Ley de Presupuesto, y por ende no es una norma de carácter general por las siguientes razones:

a) El Decreto de Presupuesto de Egresos no es una norma de carácter general atendiendo a la diferencia que existe entre Ley de Presupuesto y Presupuesto de Egresos.

b) Por Ley de Presupuesto se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención administrativa y aplicación de los ingresos del estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares, mientras que 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 período determinado.

c) 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 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.

d) La Ley de Presupuesto, atribuye al Presupuesto de Egresos el carácter de Decreto y no de ley y un Decreto se refiere a una situación particular y concreta, en cambio, una ley se refiere a unas situaciones generales y abstractas.

e) El Decreto de Presupuesto de Egresos 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.

Conforme a lo anterior, en el caso particular, el Presupuesto de Egresos de la Federación, constituye un acto de aplicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal como se advierte de sus artículos 13 y 15 que a la letra señalan:

"ARTÍCULO 13.- El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos".

CORTE DE
LA NACIÓN
JEFES DE ACUERDO

"ARTÍCULO 15.- El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1° de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".

En el caso particular, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis en su artículo 16 señala lo siguiente:

**"ARTÍCULO 16.- Las erogaciones previstas para el
"Ramo 00026 Superación de la Pobreza, en el año
"de 1996, importan la cantidad de
"\$11'000,000,000.00 y se distribuyen de la siguiente
"manera:**

"Fondo de Desarrollo

"Social Municipal 7'150,000,000.00

"Fondo de Prioridades Estatales 500,000,000.00

"Fondo para la Promoción del Empleo

"y la Educación. 3,350,000,000.00

"La Secretaría de Desarrollo Social definirá el

"esquema de operación de los recursos del Ramo

"00026 Superación de la Pobreza, a efecto de

"garantizar congruencia y eficacia en la

"conducción de la política social a nivel nacional, y

"agilizar la transferencia de recursos a las

"Entidades Federativas para inducir la

"participación de los gobiernos estatales y

"municipales en la promoción del bienestar social.

"El control presupuestal se ejercerá por la

"Secretaría.

"El Fondo de Desarrollo Social Municipal se

"distribuirá entre las Entidades Federativas de

"acuerdo a una fórmula basada en indicadores de

"pobreza entre Estados y Municipios. Antes del 31

"de enero de 1996, la Secretaría de Desarrollo

"Social dará cuenta a las Comisiones de

"Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de



"Desarrollo social, de la fórmula y metodología utilizada. Asimismo, antes de dicha fecha la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación la fórmula y metodología correspondiente, así como la asignación presupuestal para los Estados para 1996.

"La Secretaría de Desarrollo Social convendrá con los Estados, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal con base

PARTE DE
NACIÓN.
DE AGUSTO

en indicadores similares. La distribución que resulte entre los Municipios deberá ser publicada en el correspondiente órgano oficial de difusión del gobierno estatal a más tardar el 15 de febrero de 1996.

"Los Municipios sólo podrán utilizar los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal para inversiones en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado, drenaje y letrinización; electrificación; urbanización; apoyos, construcción y conservación de infraestructura educativa básica; construcción y conservación de infraestructura de salud; crédito a la palabra y construcción de caminos e infraestructura rural.

"Conforme al Convenio de Desarrollo Social, los Gobiernos de los Estados y los Municipios serán los responsables de la correcta orientación,

"destino y aplicación de los recursos del Ramo
"00026 Superación de la Pobreza que se les asigne,
"así como de su manejo transparente. Los recursos
"asignados a los Ayuntamientos serán ejercidos
"por éstos con la participación de sus
"comunidades, teniendo la libertad de decidir su
"aplicación entre los rubros que se indican en el
"párrafo anterior, dando prioridad a las obras en
"proceso y al mantenimiento de las ya terminadas.
"Asimismo, los municipios tendrán la obligación de
"publicar el monto que les fue otorgado y las obras
"que se realizarán con dichos recursos,
"especificando para tal efecto el presupuesto que
"se ejercerá.

"Para asegurar el cumplimiento de las acciones de
"los Convenios de Desarrollo Social, la Secretaría
"de Desarrollo Social efectuará el seguimiento
"físico-financiero y la evaluación del avance de las
"obras. Cuando se detecten desviaciones o
"incumplimiento de lo convenido, la Secretaría de
"Desarrollo Social podrá suspender la radicación
"de fondos federales e inclusive solicitar su
"reintegro. Para estos propósitos, los Estados y
"Municipios convendrán con la propia Secretaría
"de Desarrollo Social, establecer un registro
"público de cada obra, que permita llevar a cabo
"una adecuada evaluación.



**"Para el control de los recursos del Ramo 00026
 "Superación de la Pobreza asignados a las
 "Entidades Federativas, la Contraloría convendrá
 "con los gobiernos estatales o sus dependencias
 "facultadas en la materia, las actividades o
 "programas que permitan garantizar el
 "cumplimiento de las disposiciones aplicables, así
 "como del programa acordado en el marco del
 "Convenio de Desarrollo Social. La Secretaría de
 "Desarrollo Social, la Contraloría y los gobiernos
 "estatales y municipales promoverán la
 "participación ciudadana en el destino, aplicación y
 "vigilancia de los recursos federales y estatales
 "convenidos en materia de desarrollo social".**



Por lo anterior, siendo el Presupuesto de Egresos de la Federación un acto de aplicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y no una norma general, los restantes actos impugnados ya precisados conforme al texto del artículo 16 del mismo son actos de ejecución del propio Presupuesto, en consecuencia para efectos de su impugnación en la presente vía constitucional debe realizarse en el plazo legal previsto por el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la Materia que se refiere a actos.

El artículo 21, fracción I de la Ley Reglamentaria de la Materia señala:

**"ARTÍCULO 21.- El plazo para la interposición de la
"demanda será:**

**"1.- Tratándose de actos de treinta días contados a
"partir del día siguiente al en que conforme a la ley
"del propio acto surta efectos la notificación de la
"resolución o acuerdo que se reclame; al en que se
"haya tenido conocimiento de ellos o de su
"ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor
"de los mismos;..."**

Conforme al dispositivo legal transcrito, cuando en la controversia constitucional se impugnen actos, el actor cuenta con un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

En el caso particular, no existe dato alguno que permita establecer con certeza la fecha en que el Municipio actor tuvo conocimiento de los actos precisados en los apartados a), b) y c) de la relación que antecede, pues aduce que los combate con motivo de su primer acto de aplicación al considerarlos normas generales, sin embargo, toda vez que como se vio en el caso se impugnan actos y no así normas generales y considerando que no existe en autos ninguna constancia de la que en forma fehaciente se pueda concluir que la parte actora tuvo conocimiento de los actos impugnados con anterioridad al acto



que consideró de aplicación, debe realizarse el cómputo respectivo a partir de la fecha del citado acto.

Cabe precisar, que toda vez que los actos impugnados no constituyen disposiciones de observancia general según lo ya precisado, el plazo para la presentación de la demanda no puede computarse a partir de su publicación sino desde que la parte actora tuvo conocimiento de los mismos.

Sirve de apoyo a lo anterior por analogía la tesis de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a fojas 75, Tomo LXXIII, Tercera Parte, Sexta Época del Semanario Judicial de la Federación, que a la letra señala:

**"RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, SU
PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL NO
ESTABLECE LA INICIACIÓN DEL TÉRMINO PARA
EL AMPARO. Con arreglo a la tesis de
jurisprudencia 363 (página 678 de la Compilación
de 1955), de ordinario, la publicación de las
resoluciones administrativas en el Diario Oficial
no surte efectos de notificación, y sólo tiene tal
carácter dicha publicación, cuando se trata de
leyes, decreto o disposiciones de interés general.
Por su parte, los artículos 3° y 4° del Código Civil
vigente en toda la República, conforme a su
artículo 1°, en asuntos del orden federal
establecen que la iniciación de la vigencia de las**

"normas está determinada por la fecha de su publicación en el Diario Oficial, pero únicamente tratándose de leyes, Reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general. Son disposiciones de observancia general las normas abstractas, es decir, las que no se refieren a personas individuales designadas, ni a un grupo cerrado, sino a categorías de personas, como los comerciantes, los arrendatarios, los profesionistas, etc. Si el acto reclamado no entraña una disposición de observancia general, sino un mandamiento de carácter concreto, no tratándose de una disposición de observancia general, no cabe computar el término para pedir amparo desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial, sino que los quejosos se hicieron sabedores del acto reclamado".

El acto conforme al cual según lo expuesto debe realizarse el cómputo para la presentación de la demanda de controversia constitucional, es la "Fórmula, Metodología y las Asignaciones para los Municipios del Estado provenientes del ramo 00026 "Superación de la Pobreza" para el Ejercicio Fiscal de 1996", que se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el día quince de febrero de mil novecientos noventa y cinco.

Ahora bien, en el caso particular, toda vez que el Municipio actor según lo asentado en su demanda se ostenta sabedor del



citado acto en la misma fecha de su publicación debe atenderse a éste para realizar el cómputo de la oportunidad de la demanda.

Así pues, toda vez que la Fórmula, Metodología y las Asignaciones para los Municipios del Estado Provenientes del Ramo 00026 Superación de la Pobreza para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, se publicó el día quince de febrero del mismo año en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, cabe concluir que la demanda de controversia constitucional se presentó oportunamente.

En efecto, si el acto precisado se publicó el quince de febrero de mil novecientos noventa y seis, el plazo para la presentación de la demanda corrió del viernes dieciséis del mismo mes al viernes veintinueve de marzo del citado año debiéndose descontar del cómputo respectivo los días sábado diecisiete, domingo dieciocho, sábado veinticuatro y domingo veinticinco de febrero así como el sábado nueve, domingo diez, sábado dieciséis, domingo diecisiete, jueves veintiuno, sábado veintitrés y domingo veinticuatro de marzo por ser inhábiles de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2° y 3°, fracciones I y II, y 6° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

En consecuencia, al haberse presentado la demanda el día veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y seis, debe concluirse que la demanda se presentó dentro del plazo que para

tal efecto prevé el artículo 20, fracción I de la Ley Reglamentaria de la Materia.

TERCERO.- Es de análisis previo, por ser de orden público, el estudio de la personalidad de quien comparece ejercitando la acción de controversia constitucional en nombre del Municipio de Mérida Yucatán.

Quienes suscriben la demanda se ostentan como Presidente y Secretario del Ayuntamiento del Municipio de Mérida Yucatán, quienes acreditan tener dicho carácter según copia certificada del acta de la sesión extraordinaria de cabildo celebrada el día primero de julio de mil novecientos noventa y cinco, correspondiente a la instalación del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Mérida, Yucatán, para el periodo mil novecientos noventa y ocho.

Ahora bien, los artículos 40, fracción XVII y 43 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán señalan:

**"ARTÍCULO 40.- El Presidente Municipal es el
"órgano ejecutivo y político del Ayuntamiento y
"tiene las siguientes facultades y obligaciones:**

**"...XVII.- Representar jurídica y políticamente al
"Ayuntamiento y rendir los informes que les
"soliciten las autoridades competentes, sobre
"asuntos de la administración municipal;"**



**"ARTÍCULO 43.- Son facultades y obligaciones del
"Secretario:**

**"I.- Tener a su cargo el cuidado y dirección del
"Archivo del Ayuntamiento;**

**"II.- Controlar la correspondencia oficial y dar
"cuenta diaria con todos los asuntos al Presidente,
"para acordar el trámite;**

**"III.- Tener a su cargo y dirigir los trabajos
"referentes al registro de población;**

**"IV.- Comunicar a los regidores las convocatorias
"para las sesiones del Cabildo;**

CORTE DE
SALA IV
CALLE DE LA AMÉRICA

**"V.- Asistir a las sesiones del Ayuntamiento para
"dar cuenta de los asuntos que deba tratar él
"mismo en la forma y término que acuerde el
"Presidente, y levantar el acta al terminar cada una
"de ellas;**

**"VI.- Tramitar, hasta poner en estado de resolución
"los expedientes relativos a los asuntos que deba
"conocer el Ayuntamiento e informar al mismo del
"estado que guarda cada uno de ellos;**

**"VII.- Cumplir y hacer cumplir los acuerdos,
"órdenes y circulares que el Ayuntamiento
"apruebe, los cuales no estén encomendados a
"alguna dependencia de la administración pública
"municipal;**

**"VIII.- Firmar correspondencia de trámite por
"acuerdo del Presidente Municipal;**

**"IX.- Expedir y autorizar con su firma los
"certificados y demás documentos oficiales
"acordados por el Presidente o el Ayuntamiento; y,
"X.- Las demás que le otorguen las leyes y
"reglamentos".**

De lo anterior, se advierte que el Secretario del Municipio actor, carece de facultades para representarlo en este juicio, pues dicha facultad compete exclusivamente al Presidente Municipal.

Sirve de apoyo a lo anterior por analogía la jurisprudencia número 45/97, sustentada por este Tribunal Pleno que a la letra señala:

**"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.
"LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA
"PROMOVERLAS. CARECE DE ÉSTA EL
"SECRETARIO DEL MUNICIPIO DE MONTERREY,
"NUEVO LEÓN.- De conformidad con lo dispuesto
"por el artículo 76 de la Ley Orgánica de la
"Administración Pública Municipal del Estado de
"Nuevo León, el Secretario del Ayuntamiento
"carece de facultades para representar al
"Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, Nuevo
"León, pues no contiene señalamiento alguno en
"este sentido, por lo que no tiene legitimación**



**"procesal para promover en su nombre demanda
"de controversia constitucional".**

En consecuencia, este Tribunal estima que respecto de dicho promovente en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 10, fracción I y II todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por carecer de legitimación para promover la presente controversia constitucional en representación del Ayuntamiento del Municipio actor, por lo que el juicio debe sobreseerse respecto del citado promovente en términos del artículo 20, fracción II del ordenamiento legal en cita.

CORTE DE
DE LA NACIÓN
JEFES DE ASESORES

Por lo que hace al Presidente Municipal del Municipio de Mérida, Yucatán, dicho servidor público cuenta con facultades para representar al Municipio, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40, fracción XVII, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán, por lo que si comparece en su carácter de Presidente Municipal del Municipio actor, debe concluirse entonces que tiene la legitimación procesal necesaria para ejercer la presente acción de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.- Procede analizar la procedencia de la presente controversia constitucional, por ser de orden público y de estudio

preferente, que debe estudiarse aún de oficio de conformidad con lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

QUINTO.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo manifiestan que la presente controversia constitucional es improcedente y por tanto procede sobreseer en la misma con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los diversos 19, fracción VIII, y 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10, fracción II, citado, tendrá el carácter de parte en las controversias constitucionales, como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, siendo que en el presente caso dichas autoridades no efectuaran ninguno de los actos mencionados y por lo mismo no pueden ser consideradas como demandadas en la presente controversia constitucional.

Es fundado el motivo de improcedencia que se hace valer.

En primer lugar cabe precisar que, si bien es cierto que este Tribunal en Pleno al resolver el recurso de reclamación en la presente controversia interpuesto por el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo sostuvo que no es en el auto admisorio donde se puede calificar la legitimación procesal



pasiva del demandado, también lo es que igualmente se afirmó que es en la sentencia donde debe resolverse sobre la procedibilidad de la acción respecto de los demandados.

En el caso, este Tribunal Pleno estima que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el 1º y 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y 105, fracción I de la propia Constitución, toda vez que ninguna de las autoridades enunciadas pronunciaron los actos objeto de la controversia.

Los artículos de referencia disponen:

CORTE DE
LA NACIÓN.
L. DE ACUERDO.

"ARTÍCULO 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes."

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

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

**"prevenciones del Código Federal de
"Procedimientos Civiles".**

**"ARTÍCULO 10.- Tendrán el carácter de parte en las
"controversias constitucionales:**

**"...II.- Como demandado, la entidad, poder u
"órgano que hubiere emitido y promulgado la
"norma general o pronunciado el acto que sea
"objeto de la controversia;..."**

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

**"...I.- De las controversias constitucionales que,
"con excepción de las que se refieran a la materia
"electoral, se susciten entre:**

"...b).- La Federación y un municipio;

**"...I) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la
"constitucionalidad de sus actos o disposiciones
"generales;..."**

De conformidad con las disposiciones transcritas, la presente acción es procedente con motivo de controversias que se susciten, entre otros casos entre la Federación y un municipio y entre un Estado y uno de sus municipios, con motivo de actos o disposiciones generales; y por otra parte, que la parte demandada lo será la entidad, poder u órgano que emita el acto o disposición impugnada.

Controversia Constitucional 2/96



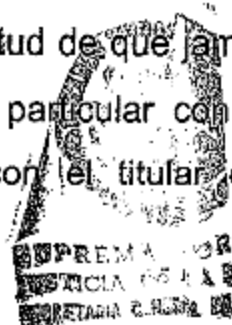
De igual forma, el artículo 1° del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria conforme a lo dispuesto por el artículo 1° de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, señala que sólo puede iniciar su procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario.

En el caso, atendiendo a los actos impugnados ya precisados y después de valorar los elementos existentes en autos, se llega a la conclusión de que el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo al no haber pronunciado los citados actos, carecen de legitimación pasiva en la causa y por tanto respecto de dichas autoridades la controversia constitucional deviene improcedente, y debe sobreseerse en el juicio en términos del artículo 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Cabe precisar que toda vez que se determinó que las autoridades en cita carecen de legitimación pasiva en la causa en la presente controversia constitucional, se hace innecesario el análisis de los restantes argumentos aducidos por dichas autoridades.

SEXTO.- El Secretario de Desarrollo Social manifiesta que la presente controversia constitucional es improcedente por las siguientes razones:

a) Que existe falta de legitimación pasiva de la Secretaría de Desarrollo Social para demandarle la invalidez de la expedición, promulgación, publicación, vigencia y aplicación del Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis particularmente su artículo 16, por no haber participado en su emisión o promulgación, así como para que se le demande la invalidez del Acuerdo que determinó la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo denominado "Superación de la Pobreza", en virtud de que jamás ha contraído ninguna obligación directa y en particular con el Municipio de Mérida sino que se convino con el titular del Ejecutivo de Yucatán.



b) Que el Municipio actor carece de interés jurídico para demandar la invalidez del Convenio de Desarrollo Social, por haberse convenido con el Ejecutivo Local y no con el municipio actor.

Es infundado lo así manifestado.

Así es, si bien es cierto como lo aduce la autoridad demandada, ésta no participó en la expedición, promulgación, publicación y vigencia del artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y seis, también lo es que sí emitió el acuerdo por el que determinó la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social



Municipal del ramo 00026, Superación de la Pobreza entre las entidades federativas para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y seis, y celebró el Convenio de Desarrollo Social mil novecientos noventa y seis con el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, actos cuya invalidez también se demanda y que derivan precisamente del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, por lo que es inexacto que dicha Secretaría carezca de legitimación pasiva en la presente controversia constitucional.

Ahora bien, por lo que hace a que el Municipio actor está imposibilitado para demandar la invalidez del Convenio de Desarrollo Social por no haber sido parte en la celebración del mismo, dicho aspecto se encuentra supeditado al análisis de fondo que en su caso se realice, pues para resolver tal circunstancia deberá determinarse primero la naturaleza jurídica de los recursos provenientes del ramo 00026 Superación de la Pobreza contenido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, con objeto de determinar los derechos que en su caso pudieran derivar para el Municipio actor del citado acto.

SÉPTIMO.- El Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán, aduce que la presente controversia constitucional es improcedente por las siguientes razones:

a) Que toda vez que es parte en el juicio, como demandado, quien hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado le acto que sea objeto de la Controversia respecto del cual se hubiere admitido la demanda y como en el caso se admitió la demanda solamente por lo que hace a la expedición, promulgación y publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y seis, sin que la parte actora promoviera recurso de reclamación en contra del acto admisorio, en el caso no le resulta el carácter de autoridad demandada.

Es infundado el motivo de improcedencia que se hace valer.

En efecto, el auto admisorio de veintiocho de marzo de mil novecientos noventa y seis en lo conducente señala:

"Visto el escrito y anexos de Patricio Patrón Laviada y Fernando Castellanos Pacheco, en su carácter de Presidente Municipal y Secretario del Ayuntamiento de Mérida, Yucatán, de fecha veintiséis de marzo del presente año, recibidos el mismo día en la Subsecretaría General de Acuerdos de este alto Tribunal, mediante el cual promueven controversia constitucional contra actos del Presidente de la República y de otras autoridades, consistentes, esencialmente, en la expedición, promulgación, publicación, vigencia y aplicación del artículo 16 del Decreto que contiene



TE DE
NACION
ACUERDO

"el Presupuesto de Egresos de la Federación para
"el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y
"seis, publicado en el Diario Oficial de la
"Federación el día veintidós de diciembre pasado,
"por cuanto hace al ramo 00026, en sus párrafos
"tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y
"noveno del numeral citado, con relación al Fondo
"de Desarrollo Social Municipal, exclusivamente, se
"les tiene por presentados con la personalidad con
"que se ostentan, la cual se les reconoce en
"términos de la copia certificada del acta de la
"sesión extraordinaria de Cabildo celebrada el día
"primero de julio de mil novecientos noventa y
"cinco, correspondiente a la instalación del
"Ayuntamiento Constitucional del Municipio de
"Mérida, Yucatán, para el período mil novecientos
"noventa y cinco a mil novecientos noventa y ocho.
"Ahora bien, con fundamento en lo dispuesto por
"los artículos 105, fracción I, inciso b), 115 y 116 de
"la Constitución Política de los Estados Unidos
"Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del
"Poder Judicial de la Federación; y, 1º, 11, primer
"párrafo, y 25 de la Ley Reglamentaria de las
"fracciones I y II del artículo 105 de la mencionada
"Constitución General de la República, se admite la
"demanda que se presenta en vía de controversia
"constitucional, promovida contra actos de la
"Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,

**"Presidente de la República, Secretarios de
"Gobernación, Hacienda y Crédito Público,
"Desarrollo Social, y Contraloría y Desarrollo
"Administrativo; Gobernador, Secretario General
"de Gobierno, y Coordinador General del Comité de
"Planeación para el Desarrollo del Estado de
"Yucatán..."**

De lo anterior, se advierte que en el auto en comento se precisó que la controversia constitucional esencialmente se promovió en contra de la expedición, promulgación, vigencia y aplicación del artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, sin que pueda entenderse por tanto que dicho acuerdo excluyera la admisión de la demanda por los restantes actos.

Lo mismo cabe concluir respecto a que en el auto admisorio sólo se citó como fundamento el artículo 105, fracción I, inciso b) y no el i), pues como reconoce la demandada el actor fundó su demanda también en el inciso i) de la fracción I del artículo 105 Constitucional y atendiendo a que el artículo 39 de la Ley de la Materia, precisa que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al dictar sentencia corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, tal circunstancia no puede repercutir en la admisión de la demanda por los actos que efectivamente señaló la actora.



Por lo anterior, se concluye que en los términos en que está redactado el auto recurrido no significa ni hace suponer y tampoco provocaría error para considerar que la demanda se admitió únicamente respecto de uno sólo de los actos impugnados atendiendo además a las siguientes razones:

Los artículos 25 y 26 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen:

**"ARTÍCULO. 25.- El Ministro instructor examinará
"ante todo el escrito de demanda, y si encontrare
"motivo manifiesto e indudable de improcedencia,
"la desechará de plano".**

**"ARTÍCULO. 26.- Admitida la demanda, el ministro
"instructor ordenará emplazar a la parte
"demandada para que dentro del término de treinta
"días produzca su contestación, y dará vista a las
"demás partes para que dentro del mismo plazo
"manifiesten lo que a su derecho convenga".**

De los dispositivos antes transcritos se aprecia claramente que el Ministro Instructor deberá admitir la demanda, de ser ésta procedente y, en caso de existir un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, desecharla de plano.

Esto implica que si se admite o desecha la demanda respectiva, la autoridad debe precisar, de existir pluralidad de actos, si lo hace respecto de todos o sólo por algunos, identificando claramente cada uno; por lo que al no desecharse formalmente en el auto admisorio la demanda respecto de algún acto en lo particular, siendo que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 antes transcrito de haber sido ésta la intención en el auto se habría desechado de plano y en forma expresa la demanda respecto del acto o actos correspondientes; esto es, de haberse advertido algún motivo manifiesto e indudable de improcedencia el Ministro Instructor habría desechado en forma clara la demanda.

De esto se sigue que si el Instructor hubiera querido desechar respecto de un acto o actos determinados, lo habría hecho en forma expresa, por lo que no procede inferirlo con base en meras suposiciones o por exclusión; además, el motivo de improcedencia debió invocarse y analizarse expresamente en el auto admisorio para justificar ese desechamiento.

De todo lo anterior se colige que el auto admisorio, aún ante la imprecisión en que incurre respecto de la cita de los actos que se impugnan en la demanda, no contiene desechamiento de la demanda respecto de algún acto en concreto ni induce a error alguno, pues la simple expresión de admisión respecto de un acto o la confusión en su señalamiento, no puede provocar tácitamente o por exclusión el desechamiento de los otros, conforme a lo antes considerado.



b) Que toda vez que la actora no impugnó en su oportunidad el primer acto de aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, consistente en el Acuerdo mediante el cual se determinó la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones correspondientes al ramo 00026, Superación de la Pobreza, entre las Entidades Federativas de mil novecientos noventa y seis publicado en el Diario oficial de la Federación el cinco de enero de mil novecientos noventa y seis, debe considerarse que el acuerdo que determina la Fórmula, Metodología y las Asignaciones para los Municipios del Estado Provenientes del ramo 00026 Superación de la Pobreza para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis cuya invalidez pretende constituye un acto derivado de otro consentido.

Es infundado el motivo de improcedencia que se alega.

Así es, como se precisó en el considerando segundo de esta ejecutoria, para iniciar el cómputo de treinta días a que se refiere el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la Materia debe estimarse el día quince de febrero de mil novecientos noventa y seis en que se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán la "Fórmula, Metodología y las Asignaciones para los Municipios del Estado Provenientes del ramo 00026 Superación de la Pobreza para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis", pues de lo aducido en la demanda se advierte que ésta es la fecha en que la parte actora tuvo conocimiento de los actos impugnados, siendo

inexacto que el acuerdo que refiere constituya el primer acto de aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación, pues como se ha precisado el citado presupuesto no es una disposición de carácter general sino un acto de aplicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Al haber quedado desvirtuadas las causas de improcedencia hechas valer por las autoridades demandadas y al no advertirse alguna diversa de oficio, se procede a continuación al análisis de los conceptos de invalidez que formula la parte actora.

OCTAVO.- En los conceptos de invalidez alega esencialmente la parte actora, lo siguiente:

a) Que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, en sus párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno viola el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que dicho precepto señala que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y conforme a la fracción IV de dicho numeral, los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, de donde se deriva que la hacienda municipal se conforma de los bienes propios así como de aquellos que las legislaturas les aporten de tal suerte que, una vez dispuesta la asignación de



cualquier bien o recurso al municipio mexicano y en particular al de Mérida, aquél pasará a formar parte integrante de su hacienda y de ahí que el Municipio lo pueda administrar libremente, es decir, sin la intervención de otras esferas de gobierno, condicionamientos, ni normas y operadores extramunicipales por lo que, las previsiones del ramo 00026 Superación de la Pobreza del Presupuesto de Egresos de la Federación ^{firmados} por la Cámara de Diputados Federal respecto del Fondo de Desarrollo Social Municipal, vienen a formar parte de la hacienda municipal del Ayuntamiento de Mérida y por lo tanto es inválido lo dispuesto en contrario por los párrafos subsecuentes del citado artículo 16 del Presupuesto impugnado, pues no puede existir norma jurídica ^{de la Nación} que limite la libertad del municipio para decidir la aplicación de los citados recursos en forma directa, aún más allá del catálogo de conceptos de aplicación previstos en el párrafo sexto del artículo 16 del ordenamientos que se combate.

b) Que debe decretarse la invalidez del párrafo tercero, cuarto, y subsecuentes del artículo 16 del decreto que contiene el Presupuesto de Egresos Federal para mil novecientos noventa y seis, por violar francamente la libertad hacendaria al facultar a una entidad o dependencia extramunicipal, a definir y normar "esquemas de operación", de los multicitados recursos económicos, ya que estos como se ha dicho, una vez determinados en favor del Municipio por parte de la Legislatura Federal por conducto de su Cámara de Diputados en ejercicio de una facultad exclusiva, vienen a formar parte integrante de su hacienda. No es óbice a lo anterior el que las citadas previsiones

presupuestales, se encuentren en el presupuesto de egresos federal, ya que dichas previsiones implican un ingreso a las arcas municipales y tienen como objeto de aplicación, el cumplimiento de funciones propias del Municipio Libre.

c) Que la Constitución es prolija al identificar en su texto cuando se refiere a las legislaturas locales o de los estados y, en el caso que nos ocupa, la fracción IV del artículo 115 Constitucional en su párrafo primero, se refiere a otros ingresos que establezcan las "legislaturas" en su favor, deduciéndose pues que se trata de determinaciones presupuestales o de ingreso que hagan ya sean las legislaturas locales o la federal, por conducto de cualquiera de sus cámaras en este último caso.

d) Que el artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación viola el artículo 74 de la Constitución Federal, toda vez que la Cámara de Diputados omitió fijar las reglas de distribución de los recursos del denominado Ramo 00026 Superación de la Pobreza, lo cual pudo haber hecho en el cuerpo de la propia norma impugnada o a través de un acto legislativo. Sin embargo, no obstante su obligación y facultad exclusiva, la Cámara de Diputados responsable, designó como "distribuidor y creador del esquema, de operación", de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal del precitado Ramo 00026, a la Secretaría de Desarrollo Social Federal, dando con ello una franca violación al precepto constitucional invocado, ya que se pierde la noción de justicia distributiva, que implicó al Constituyente a determinar que fuera dicha Cámara quien fijara



las reglas de distribución y operación de los recursos nacionales, para no perder evidentemente la noción de representatividad, equilibrio y equidad de las partes representadas en el pacto federal, cosa que sólo se logra mediante la actuación de nuestros legisladores que representan la municipalidad de entidades federativas de México. Por todas esas razones resulta contrario a tal espíritu el que se suple la Secretaría de Desarrollo Social en tal función, sin obstar para ello que la propia Cámara le hubiere facultado en el decreto del Presupuesto de Egresos, puesto que sería indispensable para ello el que la Constitución General de la República previera tal posibilidad por tratarse del ejercicio de una facultad exclusiva.

A COPIA DE
DE LA NACIÓN.

e) Que el Presupuesto de Egresos impugnado viola el artículo 25 Constitucional porque los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026 multicitado, carece de mecanismo o fórmula, cierta, legal y constitucional que garantice la justa distribución de dichos recursos entre los municipios del país.

f) Que toda vez que el artículo 16, párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto séptimo, octavo y noveno del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, es inconstitucional, también lo es el acuerdo mediante el cual el Secretario de Desarrollo Social determinó la Fórmula, Metodología y Distribución de las Asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026 Superación de la Pobreza entre las

entidades federativas para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y seis, puesto que la Secretaría de Desarrollo Social dispuso una fórmula de distribución con fundamento en los párrafos tercero y cuarto del artículo 16 del decreto impugnado, mismos que son inconstitucionales, como ya se señaló; pues la facultad de determinar la fórmula de distribución de los citados recursos corresponde a la Cámara de Diputados.

g) Que el acuerdo mediante el cual el Secretario de Desarrollo Social determinó la fórmula, metodología y la distribución de las asignaciones correspondientes al rango 00026 entre las entidades federativas, viola el artículo 115 de la Constitución Federal por lo que hace a la definición del esquema de operación de los recursos del Fondo de Desarrollo Social municipal, ya que estos forman parte integrante de la hacienda municipal siendo inconstitucional el que una dependencia ajena defina su operación a través del denominado "Manual Único de Operación" que ha expedido la Secretaría de Desarrollo Social Federal, pues tales recursos una vez en el seno de las arcas municipales forman parte de su hacienda y por ello pueden ser administrados libremente por los municipios.

h) Que el Convenio de Desarrollo Social signado por los Ejecutivos Federal y del Estado de Yucatán, viola el artículo 115 de la Constitución pues el Presupuesto de Egresos impugnado en su parte relativa, que manda a la Secretaría de Desarrollo Social, a convenir con los gobiernos estatales la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal en el



Estado de Yucatán, viola la libertad hacendaria y la personalidad jurídica del Municipio de Mérida, ya que se conviene entre dos entes del Estado, cuestiones relativas a recursos que son de los municipios, es decir, se dispone de la hacienda municipal de Mérida, sin ser considerada su voluntad.

i) Que la publicación de la fórmula de distribución interna del Estado de Yucatán de los recursos del Fondo de Desarrollo Municipal, por parte del Comité de Planeación del Desarrollo del Estado, no solo viola la Constitución en su artículo 115 por las razones aludidas, sino que viola la propia norma que se impugna, ya que la citada fórmula es producto unilateral del Comité citado, no teniendo éste representación jurídica válida a nombre del Gobierno del Estado de Yucatán, y aún en el supuesto sin conceder de que la tuviera, la realizó fuera del marco del Convenio de Desarrollo Social, del cual se supone debía ser producto; ello sin conceder que la norma impugnada que así lo manda sea válida.

j) Que la fórmula, metodología y las asignaciones para los municipios del Estado de Yucatán provenientes del ramo 00026 Superación de la Pobreza elaborada por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán, viola el artículo 74 Constitucional ya que la fórmula de distribución de los recursos ahí contenida, no fue realizada conforme a lo mandado en el decreto en cita, es decir, no fue resultado del Convenio de Desarrollo Social ni realizada en el marco de éste, ya que como se observa, el Convenio de Desarrollo Social entre la Federación

y el Estado de Yucatán fue signado el 22 de febrero de 1996, es decir, siete días después de haberse determinado unilateralmente la fórmula interna; por lo que consecuentemente el acto impugnado violenta la norma contenida en el artículo 16 del Presupuesto de Egresos Federal 1996, y con ello se vulnera el artículo 74 Constitucional, ya que en ejercicio de las facultades conferidas por el numeral supremo citado a la Cámara de Diputados, fue que ésta permitió o previó la forma en que habrían de hacerse la distribución de los multicitados recursos por parte de la Secretaría de Desarrollo Social y los Estados; ello se insiste, sin conceder que dicha norma última citada sea constitucional, por lo que la determinación de la fórmula interna distributiva del Estado de Yucatán, fue hecha por parte no facultada y fuera de las hipótesis legales previstas por la propia Cámara de Diputados, con lo que se viola directamente el artículo 74 Constitucional, y de ahí que deba ser declarada inválida la fórmula local impugnada.

k) Que la fórmula que emitió el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán viola el artículo 25 de la Constitución Federal porque la norma que ordena la distribución interna en una entidad federativa de los recursos en cita, previene que se hará basada en indicadores de pobreza entre estados y municipios. En el caso de la fórmula interna del Estado de Yucatán que se impugna, ésta se apartó de dicho principio incorporando dos coeficientes que consisten en la población rural y el grado de marginación municipal, puesto que tal indicador no refleja necesariamente una nación de pobreza, por lo que el



Indicador no es similar al señalado por el Presupuesto de Egresos Federal.

l) Que la fórmula de distribución de los recursos del ramo 00026 entre los municipios del Estado de Yucatán violenta el propio decreto del Presupuesto de Egresos, en su párrafo sexto del artículo 16, suponiendo sin conceder que éste sea válido, ya que dispone que los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal solo podrán destinarse para inversiones en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrificación, electrificación, urbanización, apoyos, construcción y conservación de estructura educativa básica, construcción y conservación de infraestructura de salud, crédito a la palabra y construcción de caminos e infraestructura rural, por lo que, al haberse reducido el monto a distribuir en Estado, determinado por la Secretaría de Desarrollo Social en el acuerdo anteriormente impugnado, a título de un tres por ciento por concepto de gastos indirectos, y luego al haberse reducido además los denominados recursos irreductibles destinados a un programa de apoyos directos, es inconcuso que no se está distribuyendo el total de los recursos que se debieron distribuir, ello de conformidad con el propio párrafo sexto invocado, y de ahí su notoria ilegalidad e inconstitucionalidad.

m) Que si bien es cierto que el decreto del presupuesto multireferido previene que los municipios podrán utilizar los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal para un concepto denominado apoyos, de entre otros conceptos, no

menos cierto es que estos suponen una acción de inversión del municipio una vez recibida la cantidad proporcional partiendo del monto total del Fondo de Desarrollo Social Municipal, y no como ocurre en la especie, en que el espurio órgano que distribuyó el fondo, lo hizo segregándole una parte bajo el concepto del tres por ciento de gastos indirectos más otro monto no determinado porcentualmente pero que en conjunto restan el monto legal y constitucionalmente distribuible, no sabiendo a ciencia cierta el destino final de esos recursos ni bajo qué criterios ni con qué fundamento los habrá de aplicar el Gobierno del Estado, recursos que se insiste, de origen y por definición, son para aplicarse por los Gobiernos Municipales.

De lo expuesto se sigue que la litis radica, substancialmente, en determinar si conforme al artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los recursos previstos en el ramo 00026 Superación de la Pobreza del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis pertenece a la hacienda municipal según lo aducido por el municipio actor y si por ende con los actos impugnados se vulneró la esfera competencial que le otorga la norma fundamental. Para ello, es menester hacer las siguientes precisiones.

El artículo 115, fracción IV, Constitucional dispone:

"ARTÍCULO 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno



"**republicano, representativo, popular, teniendo**
 "**como base de su división territorial y de su**
 "**organización política y administrativa el Municipio**
 "**Libre, conforme a las bases siguientes:**

"**...IV.- Los municipios administrarán libremente su**
 "**hacienda, la cual se formará de los rendimientos**
 "**de los bienes que les pertenezcan, así como de las**
 "**contribuciones y otros ingresos que las**
 "**legislaturas establezcan a su favor, y en todo**

"**caso:**

"**a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas**
 "**adicionales, que establezcan los Estados sobre la**
 "**propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento,**
 "**división, consolidación, traslación y mejora así**
 "**como las que tengan por base el cambio de valor**
 "**de los inmuebles.**

"**Los municipios podrán celebrar convenios con el**
 "**Estado para que este se haga cargo de algunas de**
 "**las funciones relacionadas con la administración**
 "**de esas contribuciones.**

"**b) Las participaciones federales, que serán**
 "**cubiertas por la Federación a los Municipios con**
 "**arreglo a las bases, montos y plazos que**
 "**anualmente se determinen por las Legislaturas de**
 "**los Estados.**

"**c) Los ingresos derivados de la prestación de**
 "**servicios públicos a su cargo.**



**"Las leyes federales no limitarán la facultad de los
"Estados para establecer las contribuciones a que
"se refieren los incisos a) y c), ni concederán
"exenciones en relación con las mismas. Las leyes
"locales no establecerán exenciones o subsidios
"respecto de las mencionadas contribuciones, en
"favor de personas físicas o morales, ni de
"instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes
"del dominio público de la Federación de los
"Estados o de los Municipios estarán exentos de
"dichas contribuciones.**

**"Las legislaturas de los Estados aprobarán las
"leyes de ingresos de los Ayuntamientos
"revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos
"de egreso serán aprobados por los ayuntamientos
"con base en sus ingresos disponibles".**

De lo anterior se desprende que la hacienda municipal se integra:

- a) Por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.
- b) De las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

En todo caso:



c) De las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

d) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

e) Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Cabe precisar en este punto que el párrafo primero del precepto en cita al señalar que la hacienda municipal se formara entre otras de las contribuciones y otros ingresos que las "legislaturas" establezcan, a su favor debe entenderse referido a las legislaturas estatales tal y como se deriva del último párrafo del propio precepto que determina que las legislaturas de los Estados son las facultades para aprobar las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y del inciso b) del citado artículo que establece que las participaciones federales que deberá cubrir la Federación a los municipios se determinarán por las Legislaturas de los Estados.

Lo anterior, se corrobora de lo siguiente:

A) Cuando el Constituyente en el texto constitucional se quiso referir al Congreso de la Unión así lo señaló expresamente, tal y como se desprende del análisis de los artículos 3, 24, 26, 27, 28, 29, 32, 37, 41, 44, 46, 50, 59, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 78, 79, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 93, 97, 102, 105, 109, 110, 111, 117, 118, 121, 122, 123, 127, 130, 131, 132, 133 y 135 de la propia Constitución Federal.

B) El propio Constituyente cuando en el texto constitucional se refiere a las legislaturas locales, también lo indica expresamente como se advierte del texto de los artículos 27, 28, 71, 73, 102, 108, 109, 110, 111, 116, 117 y 135 de la Carta Fundamental.

C) En la exposición de motivos de la reforma constitucional al artículo 115 publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres que en lo conducente señala:

***"Por su amplia reiteración y sustentación en toda la
"consulta popular, se concluyó en la necesaria
"reestructuración de la economía municipal,
"entendiendo, como así también lo proclamaron los
"Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber
"cabal libertad política en los Municipios mientras
"éstos no cuenten con autosuficiencia económica.
"Por ende, en este renglón, fundamental para la***



subistencia y desarrollo de los Municipios,
 "consignamos en la Fracción IV de la Iniciativa, en
 "primer término, como concepto originario del
 "Artículo 115 la libre administración de su hacienda
 "por parte de los Municipios, pero por otra parte,
 "en una fórmula de descentralización, de correcta
 "redistribución de competencia en materia fiscal,

estimamos conveniente asignar a las
 comunidades municipales los impuestos o
 contribuciones, inclusive con tasas adicionales,
 "que establezcan los Estados sobre la propiedad
 "inmobiliaria así como de su fraccionamiento,
 "división, consolidación, traslado y mejora y las
 "que tengan por base el cambio de valor de los
 "inmuebles, previniendo en casos de carencia de
 "capacidad para la recaudación y administración
 "de tales contribuciones que los Municipios podrán
 "celebrar convenios con los Estados para que
 "éstos se hagan cargo de algunas de las funciones
 "relacionadas con la mencionada administración
 "contributiva".

"Se atribuyen igualmente a los Municipios los
 "rendimientos de sus bienes propios, así como de
 "las otras contribuciones y los otros ingresos que
 "las Legislaturas establezcan a su favor, y
 "fundamentalmente también los ingresos

**"provenientes de la prestación de los servicios
"públicos a su cargo".**

**"Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la
"categoría de rango constitucional el derecho de
"los Municipios a recibir las participaciones
"federales que en su caso se les asignen,
"disponiéndose la obligación de las Legislaturas
"locales de establecer anualmente las bases
"montos y plazos con arreglo a los cuales la
"Federación debe cubrir a los Municipios dichas
"participaciones".**

De lo anterior, se concluye que exclusivamente corresponde a las legislaturas estatales en términos de la fracción IV, del artículo 115, aprobar los ingresos correspondientes a los municipios, que forman su hacienda.

Del mismo modo, cabe destacar que las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación de los Municipios en términos del inciso b) de la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Federal, se refieren a los rendimientos sobre contribuciones especiales de energía eléctrica que contempla el artículo 73, fracción XXIX, último párrafo del citado ordenamiento legal que en lo conducente señala:

"ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

**"...XXIX.- ... Las entidades federativas participarán
"en el rendimiento de estas contribuciones**



**"especiales, en la proporción que la ley secundaria
"federal determine. Las legislaturas locales fijarán
"el porcentaje correspondiente a los Municipios, en
"sus ingresos por concepto de impuestos sobre
"energía eléctrica".**

Debe precisarse que aún en este aspecto en acatamiento de lo dispuesto por el propio artículo 73, fracción XXIX y 115, fracción IV, Constitucionales, está a cargo de la legislatura local fija el porcentaje de a cada municipio corresponderá de dichas contribuciones especiales.

MA CORTY DE
A DE LA NACION.
15 JUN 96

Del mismo modo en su caso integran las participaciones federales que corresponden a los municipios, las derivadas de los convenios de coordinación fiscal celebrados entre los Estados de la República con la Federación.

Lo anterior se corrobora de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley de Coordinación Fiscal que señala:

**"ARTÍCULO IV.- Esta ley tiene por objeto coordinar
"el sistema fiscal de la Federación con los de los
"Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer
"la participación que corresponda a sus haciendas
"públicas en los ingresos federales; distribuir entre
"ellos dichas participaciones; fijar reglas de
"colaboración administrativa entre las diversas
"autoridades fiscales; constituir los organismos en**

"materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

"Cuando en esta Ley se utilice la expresión "entidades", ésta se referirá a los Estados y al Distrito Federal.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichos Estados y el Distrito Federal participarán en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen".

Ahora bien, estas participaciones federales a los Estados y Municipios que en términos de la fracción IV, inciso b) del artículo 115 Constitucional forman parte de las haciendas municipales, están previstas en el ramo 00028 del Presupuesto de Egresos Federal y dichos recursos los municipios podrán administrarlos libremente una vez que la legislatura local en términos del artículo 115, fracción IV, inciso b) lo determine, y por ende formen parte de su hacienda, como se desprende del texto del artículo 6º de la Ley de Coordinación Fiscal que a la letra señala:

"ARTÍCULO 6º.- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las



"cantidades que correspondan al Estado, el cual
 "habrá de cubrírselas. Las legislaturas locales
 "establecerán su distribución entre los Municipios
 "mediante disposiciones de carácter general.

"La Federación entregará las participaciones a los
 "municipios por conducto de los Estados, dentro
 "de los cinco días siguientes a aquel en que el
 "Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de
 "intereses, a la tasa de recargos que establece el

"Congreso de la Unión para los casos de pago a
 "plazos de contribución; en caso de
 "incumplimiento la Federación hará la entrega
 "directa a los Municipios descontando la
 "participación del monto que corresponda al
 "Estado, previa opinión de la Comisión Permanente
 "de Funcionarios Fiscales.

"Los municipios recibirán como mínimo el 20% de
 "la recaudación que corresponda al Estado en los
 "términos del penúltimo y último párrafos del
 "artículo 2° de esta Ley.

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo,
 "no en obra, sin condicionamiento alguno y no
 "podrán ser objeto de deducciones, salvo lo
 "dispuesto en el artículo 9° de esta Ley. Los
 "Gobiernos de los Estados publicarán, cuando
 "menos una vez al año en el Diario Oficial de la
 "entidad, y en uno de los periódicos de mayor
 "circulación de la misma, las participaciones que

**"correspondan, durante un año, a cada uno de sus
"Municipios".**

Cabe precisar que las partidas presupuestales del ramo 00028 que conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación corresponden a las entidades federativas y municipios, tienen su origen en el sistema de Coordinación Fiscal previsto por la Ley de Coordinación Fiscal por virtud del cual según la exposición de motivos de la citada ley, "los Estados de la República, en ejercicio "de su soberanía, podrán solicitar adherirse al Sistema Nacional "de Coordinación Fiscal, en cuyo caso, la Secretaría de Hacienda "celebrará con ellos, un convenio de coordinación fiscal que les "dará derecho a participar en un Fondo General de "Participaciones formado con el 13.0% de la recaudación federal "total que se incrementará con el por ciento que represente en "dicho ingreso de la Federación la recaudación de gravámenes "locales o municipales que las entidades convengan en derogar o "dejar en suspenso. Dicho fondo será distribuido entre los "Estados conforme a las bases establecidas en la Ley que se "propone y que se desarrollen en los citados convenios. A cambio "de esta participación, los Estados no impondrán gravámenes o "los mantendrán en suspenso, sobre las materias establecidas en "las leyes federales relativas a impuestos participables, "modalidad que no se hace extensiva en relación a otros "impuestos en los cuales no ha existido participación a los "Estados", es decir, dicha partida obra en el Presupuesto de Egresos Federal y no en el de cada Entidad Federativa por tratarse de una redistribución de los ingresos que perciben los



municipios, los Estados y la Federación por virtud de los Convenios de Coordinación Fiscal previstos en la ley en cita.

Tal afirmación se corrobora del texto del último párrafo del artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal que señala:

**"ARTÍCULO 10.- Los Estados que deseen adherirse
"al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para
"recibir las participaciones que establezca esta
"Ley, lo harán mediante convenio que celebren con
"la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que
"deberá ser autorizado o aprobado por su
"Legislatura. También con autorización de la
"Legislatura podrán dar por terminado el convenio.
"Los Estados que no deseen adherirse al Sistema
"Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en
"los impuestos especiales a que se refiere el inciso
"5° de la fracción XXIX, del artículo 73
"constitucional, en los términos que establecen las
"leyes respectivas".**

Del mismo modo, confirma lo anterior que en la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal se estableciera lo siguiente:

**"Los Estados de la República, si así lo prefieren,
"pueden no adherirse al Sistema Nacional de
"Coordinación Fiscal, en cuyo caso, podrán**

*"establecer libremente los impuestos que estimen
"convenientes, salvo los señalados en la fracción
"XXIX del artículo 73 constitucional, en relación
"con los cuales seguirán recibiendo las
"participaciones señaladas en las leyes federales".*

Ahora bien, el Presupuesto de Egresos de la Federación tiene su fundamento Constitucional en el artículo 74, fracción I/ de la Constitución Federal que establece:

*"ARTÍCULO 74.- Son facultades exclusivas de la
"Cámara de Diputados:*

*"...IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el
"Presupuesto de Egresos de la Federación,
"discutiendo primero las contribuciones que, a su
"juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como
"revisar la Cuenta Pública del año anterior.*

*"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la
"iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de
"Presupuesto de Egresos de la Federación a más
"tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15
"de diciembre cuando inicie su encargo, en la fecha
"prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el
"Secretario del Despacho correspondiente a dar
"cuenta de los mismos.*

*"No podrá haber otras partidas secretas, fuera de
"las que se consideren necesarias, con ese
"carácter, en el mismo presupuesto; las que*



emplearán los secretarios por acuerdo escrito del
"Presidente de la República.

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

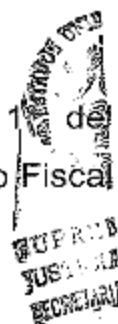
"Si el examen que realice la Contaduría Mayor de
"Hacienda aparecieran discrepancias entre las
"cantidades gastadas y las partidas respectivas del
"Presupuesto o no existiera exactitud o
"justificación en los gastos hechos, se
"determinarán las responsabilidades de acuerdo
"con la ley.

"La Cuenta Pública del año anterior deberá ser
"presentada a la Cámara de Diputados del H.
"Congreso de la Unión dentro de los diez primeros
"días del mes de junio.

"Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de
"la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de
"Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta
"Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo
"suficientemente justificada a juicio de la Cámara o
"de la Comisión Permanente, debiendo comparecer
"en todo caso el Secretario del Despacho
"correspondiente a informar de las razones que lo
"motiven;...".

De lo anterior, relacionado con los artículos 13 y 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal ya precisados, se advierte que corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que se establecerá el ejercicio que ha de realizarse de los ingresos federales que el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracciones XXIX y VII determinó para cubrirlo.

Lo anterior se corrobora del texto del artículo 1 de
Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal
de mil novecientos noventa y seis que señala:



**"ARTÍCULO 1º.- El ejercicio y control del gasto
"público federal para el año de 1996, se realizará
"conforme a las disposiciones de este Decreto y a
"las demás aplicables en la materia".**

Ahora bien, los artículos 25, y 73, fracciones XXV, XXIX-D, XXIX-E y XXX de la Constitución Federal disponen:

**"ARTÍCULO 25.- Corresponde al Estado la rectoría
"del desarrollo nacional para garantizar que éste
"sea integral, que fortalezca la Soberanía de la
"Nación y su régimen democrático y que, mediante
"el fomento del crecimiento económico y el empleo
"y una más justa distribución del ingreso y la**



"riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y
 "la dignidad de los individuos, grupos y clases
 "sociales, cuya seguridad protege esta
 "Constitución.

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y
 "orientará la actividad económica nacional, y
 "llevará al cabo la regulación y fomento de las
 "actividades que demande el interés general en el
 "marco de libertades que otorga esta Constitución.

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con
 "responsabilidad social, el sector público, el sector
 "social y el sector privado, sin menoscabo de otras
 "formas de actividad económica que contribuyan al
 "desarrollo de la Nación.

"El sector público tendrá a su cargo, de manera
 "exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan
 "en el Artículo 28, párrafo cuarto de la
 "Constitución, manteniendo siempre el Gobierno
 "Federal la propiedad y el control sobre los
 "organismos que en su caso se establezcan.

"Asimismo podrá participar por sí o con los
 "sectores social y privado, de acuerdo con la ley,
 "para impulsar y organizar las áreas prioritarias del
 "desarrollo.

"Bajo criterios de equidad social y productividad se
 "apoyará e impulsará a las empresas de los
 "sectores social y privado de la economía,
 "sujetándolos a las modalidades que dicte el

"interés público y al uso, en beneficio general, de
"los recursos productivos, cuidando su
"conservación y el medio ambiente.

"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la
"organización y la expansión de la actividad
"económica del sector social: de los ejidos,
"organizaciones de trabajadores, cooperativas,
"comunidades, empresas que pertenezcan
"mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y,
"en general, de todas las formas de organización
"social para la producción, distribución y consumo
"de bienes y servicios socialmente necesarios.

"La ley alentará y protegerá la actividad económica
"que realicen los particulares y proveerá las
"condiciones para que el desenvolvimiento del
"sector privado contribuya al desarrollo económico
"nacional, en los términos que establece esta
"Constitución".

"ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

"...XXV.- Para establecer, organizar y sostener en
"toda la República escuelas rurales, elementales,
"superiores, secundarias y profesionales; de
"investigación científica, de bellas artes y de
"enseñanza técnica; escuelas prácticas de
"agricultura y de minería, de artes y oficios,
"museos, bibliotecas, observatorios y demás
"institutos concernientes a la cultura general de los



"habitantes de la nación y legislar en todo lo que se
 "refiere a dichas instituciones; para legislar sobre
 "monumentos arqueológicos, artísticos e
 "históricos, cuya conservación sea de interés
 "nacional; así como para dictar las leyes
 "encaminadas a distribuir convenientemente entre
 "la Federación, los Estados y los Municipios el
 "ejercicio de la función educativa y las
 "aportaciones económicas correspondientes a ese
 "servicio público, buscando unificar y coordinar la
 "educación en toda la República. Los títulos que se
 "expidan por los establecimientos de que se trata
 "surtirán sus efectos en toda la República;

CORTE DE
 LA
 DE ACUERDO

"...XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación
 "nacional del desarrollo económico y social.

"XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación,
 "promoción, concertación y ejecución de acciones
 "de orden económico, especialmente las referentes
 "al abasto y otras que tengan como fin la
 "producción suficiente y oportuna de bienes y
 "servicios social y nacionalmente necesarios.

"XXX.- Para expedir todas las leyes que sean
 "necesarias, a objeto de hacer efectivas las
 "facultades anteriores, y todas las otras
 "concedidas por esta Constitución a los Poderes
 "de la Unión".

De los citados preceptos, se advierte que corresponde a la Federación en el ámbito de sus respectivos poderes la Coordinación del Desarrollo Nacional, y legislar en materias que tengan como fin distribuir convenientemente entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, los servicios educativos, públicos y económicos socialmente necesarios con el fin de hacer una distribución más justa de la riqueza.

Estos preceptos Constitucionales, son la base del destino que la Cámara de Diputados Federal determinó para los recursos federales del ramo 00026 "Superación de la Pobreza" previsto en el artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis.

Ahora bien, el artículo 2° del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 2°.- En la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y metas de los programas aprobados en este Presupuesto, que correspondan a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo".

Del mismo modo, en lo particular el artículo 16 de dicho ordenamiento legal señala:



GW

"ARTÍCULO 16.- Las erogaciones previstas para el
"Ramo 00026 Superación de la Pobreza, en el año
"de 1996, importan la cantidad de
"\$11'000,000,000.00 y se distribuyen de la siguiente
"manera:

"Fondo de Desarrollo

"Social Municipal 7'150,000,000.00

"Fondo de Prioridades Estatales 500,000,000.00

"Fondo para la Promoción del Empleo
"y la Educación. 3,350,000,000.00

"La Secretaría de Desarrollo Social definirá el
"esquema de operación de los recursos del Ramo
"00026 Superación de la Pobreza, a efecto de
"garantizar congruencia y eficacia en la
"conducción de la política social a nivel nacional, y
"agilizar la transferencia de recursos a las
"Entidades Federativas para inducir la
"participación de los gobiernos estatales y
"municipales en la promoción del bienestar social.
"El control presupuestal se ejercerá por la
"Secretaría.

"El Fondo de Desarrollo Social Municipal se
"distribuirá entre las Entidades Federativas de
"acuerdo a una fórmula basada en indicadores de
"pobreza entre Estados y Municipios. Antes del 31
"de enero de 1996, la Secretaría de Desarrollo
"Social dará cuenta a las Comisiones de

*"Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de
"Desarrollo social, de la fórmula y metodología
"utilizada. Asimismo, antes de dicha fecha la
"Secretaría de Desarrollo Social publicará en el
"Diario Oficial de la Federación la fórmula y
"metodología correspondiente, así como la
"asignación presupuestal para los Estados para
"1996.*

*"La Secretaría de Desarrollo Social convendrá con
"los Estados, en el marco de los Convenios de
"Desarrollo Social, la distribución de los recursos
"del Fondo de Desarrollo Social Municipal con base
"en indicadores similares. La distribución que
"resulte entre los Municipios deberá ser publicada
"en el correspondiente órgano oficial de difusión
"del gobierno estatal a más tardar el 15 de febrero
"de 1996.*

*"Los Municipios sólo podrán utilizar los recursos
"del Fondo de Desarrollo Social Municipal para
"inversiones en los siguientes rubros: agua
"potable; alcantarillado; drenaje y letrización;
"electrificación; urbanización; apoyos,
"construcción y conservación de infraestructura
"educativa básica; construcción y conservación de
"infraestructura de salud; crédito a la palabra y
"construcción de caminos e infraestructura rural.
"Conforme al Convenio de Desarrollo Social, los
"Gobiernos de los Estados y los Municipios serán*

GR



"los responsables de la correcta orientación,
 "destino y aplicación de los recursos del Ramo
 "00026 Superación de la Pobreza que se les asigne,
 "así como de su manejo transparente. Los recursos
 "asignados a los Ayuntamientos serán ejercidos
 "por éstos con la participación de sus
 "comunidades, teniendo la libertad de decidir su
 "aplicación entre los rubros que se indican en el
 "párrafo anterior, dando prioridad a las obras en
 "proceso y al mantenimiento de las ya terminadas.
 "Asimismo, los municipios tendrán la obligación de
 "publicar el monto que les fue otorgado y las obras
 "que se realizarán con dichos recursos,
 "especificando para tal efecto el presupuesto que
 "se ejercerá.

"Para asegurar el cumplimiento de las acciones de
 "los Convenios de Desarrollo Social, la Secretaría
 "de Desarrollo Social efectuará el seguimiento
 "físico-financiero y la evaluación del avance de las
 "obras. Cuando se detecten desviaciones o
 "incumplimiento de lo convenido, la Secretaría de
 "Desarrollo Social podrá suspender la radicación
 "de fondos federales e inclusive solicitar su
 "reintegro. Para estos propósitos, los Estados y
 "Municipios convendrán con la propia Secretaría
 "de Desarrollo Social, establecer un registro
 "público de cada obra, que permita llevar a cabo
 "una adecuada evaluación.

**"Para el control de los recursos del Ramo 00026
"Superación de la Pobreza asignados a las
"Entidades Federativas, la Contraloría convendrá
"con los gobiernos estatales o sus dependencias
"facultadas en la materia, las actividades o
"programas que permitan garantizar el
"cumplimiento de las disposiciones aplicables, así
"como del programa acordado en el marco del
"Convenio de Desarrollo Social. La Secretaría de
"Desarrollo Social, la Contraloría y los gobiernos
"estatales y municipales promoverán la
"participación ciudadana en el destino, aplicación y
"vigilancia de los recursos federales y estatales
"convenidos en materia de desarrollo social".**

De lo transcrito, se aprecia que la ejecución del gasto público federal corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y específicamente en tratándose de los recursos correspondientes al ramo 00026, "Superación de la Pobreza" a la Secretaría de Desarrollo Social.

Lo anterior se confirma del texto del artículo 32, fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala:

**"ARTÍCULO 32.- A la Secretaría de Desarrollo
"Social corresponde el despacho de los siguientes
"asuntos:**



913

- "I.- Formular, conducir y evaluar la política general
"de desarrollo social para el combate efectivo a la
"pobreza; en particular, la de asentamientos
"humanos, desarrollo urbano y vivienda;
"II.- Proyectar y coordinar, con la participación que
"corresponda a los gobiernos estatales y
"municipales, la planeación regional; ...".**

Por lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación y las fracciones I y III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Secretario de Desarrollo Social elaboró el Acuerdo mediante el cual se determina la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026, Superación de la Pobreza, entre las Entidades Federativas para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de mil novecientos noventa y seis, con base en las directrices que la Cámara de Diputados fijó en el artículo 16 del Presupuesto de Egresos Federal en uso de la facultad exclusiva que le confiere el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal en los siguientes términos:

a) La distribución de los recursos del ramo 00026 en tres fondos. Fondo de Desarrollo Social Municipal, Fondo de Prioridades Estatales y Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación.

b) Los fines que debe perseguir el esquema de operación de los recursos del ramo 00026 a los que debe de sujetarse la Secretaría de Desarrollo Social.

c) La forma en que los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal se distribuirán entre las entidades federativas, de acuerdo a la fórmula que elabore la Secretaría de Desarrollo Social.

d) Que dicha fórmula se base en indicadores de pobreza entre estados y municipios.

e) Que se publique esa fórmula en el Diario Oficial de la Federación.

f) Que antes de publicarse la fórmula debe darse cuenta de ella a las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Desarrollo Social de la propia Cámara de Diputados.

g) Que la Secretaría de Desarrollo Social queda facultada para convenir con las entidades federativas la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal.

h) Los rubros en los que podrán utilizarse los recursos federales del Ramo 00026.



i) Los mecanismos del control, seguimiento y evaluación del ejercicio del gasto público federal correspondiente al Ramo 00026.

Ahora bien, los artículos 16, párrafo cuarto del Presupuesto de Egresos Federal para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, 22, 32, fracciones II, III, V y XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 116, fracción VII de la Constitución Federal disponen:

"ARTÍCULO 16.- La Secretaría de Desarrollo Social
convendrá con los Estados, en el marco de los
"Convenios de Desarrollo Social, la distribución de
"los recursos del Fondo de Desarrollo Social
"Municipal con base en indicadores similares. La
"distribución que resulte entre los Municipios
"deberá ser publicada en el correspondiente
"órgano oficial de difusión del gobierno estatal a
"más tardar el 15 de febrero de 1996".

"ARTÍCULO 22.- El Presidente de los Estados
"Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de
"coordinación de acciones con los Gobiernos
"Estatales, y con su participación, en los casos
"necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las
"formalidades legales que en cada caso procedan,
"a fin de favorecer el desarrollo integral de las
"propias entidades federativas".

"ARTÍCULO 32.- A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...II.- Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional;

"III.- Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;

"...V.- Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores;

"...XVII.- Los demás que se fijen expresamente las leyes y reglamentos; ...".

"ARTÍCULO 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o



"corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...VII.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

Con base en dichos dispositivos legales, el Ejecutivo Federal celebró con el Ejecutivo del Estado de Yucatán el Convenio de Desarrollo Social mil novecientos noventa y seis con objeto de que el Gobierno estatal por conducto de los municipios integrantes del Estado asumiera la ejecución y operación de las obras y servicios públicos que la Cámara de Diputados en el artículo 16 del Presupuesto de Egresos Federales para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, determinó debían realizarse en la ejecución de los recursos federales del ramo 00026 combate a la pobreza.

Lo anterior se confirma del análisis de las cláusulas primera y décima de dicho convenio que señalan:

"PRIMERA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Yucatán celebran el presente Convenio que tiene como objeto coordinar la ejecución de acciones y la aplicación de recursos para llevar a cabo la Política para la Superación de la Pobreza en la entidad e impulsar el desarrollo regional y social, con el propósito de alcanzar la igualdad de oportunidades, elevar los niveles de bienestar, y la calidad de vida de la población y de manera prioritaria, disminuir la pobreza; fortalecer la participación social en las acciones de gobierno, y otorgar un mayor dinamismo al sistema federal, mediante la descentralización de programas de desarrollo social financiados con recursos presupuestales del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza".

"DÉCIMA.- Con el objeto de dar cumplimiento a los postulados del Nuevo Federalismo, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social descentralizará programas y recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal previsto en el Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", del Presupuesto de Egresos de la



**"Federación para el Ejercicio Fiscal de mil
"novecientos noventa y seis, en favor del Estado y,
"por conducto de éste, a los municipios".**

En este punto, cabe precisar que toda vez que el objeto del citado convenio fue la asunción por parte del Estado de Yucatán por conducto de sus municipios de la ejecución de recursos federales en términos del artículo 116, fracción VII de la Constitución Federal, el citado convenio se celebró con el ejecutivo Estatal sin que en modo alguno participara el Congreso Estatal en su determinación por no referirse a ingresos que integren las haciendas municipales en términos del artículo 115 de la propia Ley Fundamental.

EMSA CORTE DE
IA DE LA NACION
DE ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Por otro lado, en el propio Convenio como anexo se determinó la fórmula de distribución del Fondo de Desarrollo Social Municipal tomando como base para su distribución dos coeficientes contruidos a partir de la importancia que representa en cada municipio la población rural y el grado de marginación municipal en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 16, párrafo cuarto del Presupuesto de Egresos de la Federación respecto a que "La Secretaría de Desarrollo Social convendrá con los "Estados en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, la "distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social "Municipal con base en indicadores similares..." y el artículo tercero del Acuerdo mediante el cual se determina la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026,

Superación de la Pobreza, entre las Entidades Federativas para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis que dispone:

"TERCERO.- Las erogaciones federales previstas para el "Fondo, serán distribuidas entre las entidades federativas, con "base en los criterios siguientes:

"I.- Las condiciones de rezago social, y

"II.- La magnitud de la pobreza".

Ahora bien, si bien es cierto que en la fórmula de distribución para el Fondo de Desarrollo Municipal del Estado de Yucatán que obra como anexo del Convenio de Desarrollo Social celebrado entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Yucatán señala que la distribución de los recursos del citado fondo se distribuirá entre los municipios bajo los siguientes criterios:

a) Al total de los recursos asignados al Estado de Yucatán a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal, se le resta el 3% que se destinará como Gastos Indirectos.

b) Asimismo, al monto resultante se le restan los recursos destinados al Programa de Apoyos Directos a Productores de Areas Agrícolas de Alta Siniestralidad y/o Baja Productividad; así como los correspondientes al Programa de Disminución de la Deserción Escolar, atendiendo al hecho de que se trata de



programas con cuyos beneficiarios ya se tienen establecidos compromisos previos de atención.

Lo anterior no pugna con el párrafo quinto del artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y seis que señala:

**"Los Municipios sólo podrán utilizar los recursos
"del Fondo de Desarrollo Social Municipal para
"inversiones en los siguientes rubros: agua
"potable; alcantarillado; drenaje y letrización;
"electrificación; urbanización; apoyos,
"construcción y conservación de infraestructura
"educativa básica; construcción y conservación de
"infraestructura de salud; crédito a la palabra y
"construcción de caminos e infraestructura rural".**

CORTE DE
DE LA NACION.
SECRETARÍA DE AGRI-
CULTURA

Es así, pues si bien es cierto que el citado párrafo del Presupuesto de Egresos expresamente señala que sólo podrán utilizarse los recursos para los fines que se precisan, también lo es que dicha ~~citación~~ se prevé para los municipios una vez que se determine el monto de los recursos federales que han de ejecutar y no respecto a las determinaciones que la autoridad federal y local convengan en cuanto al ejercicio de los citados fondos.

En otro orden de ideas, es necesario precisar que el artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio

Fiscal de mil novecientos noventa y seis, contiene las siguientes prevenciones:

a) La Secretaría de Desarrollo Social definirá el esquema de operación de los recursos del ramo 00026.

b) El Fondo de Desarrollo Social Municipal se distribuirá entre las Entidades Federativas de acuerdo a una fórmula basada en indicadores de pobreza entre Estados y Municipios. Antes del treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y seis la Secretaría de Desarrollo Social publicará la fórmula y metodología correspondiente, así como la asignación presupuestal para los Estados para mil novecientos noventa y seis.

c) La Secretaría de Desarrollo Social convendrá con los Estados en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal con base en indicadores similares. La distribución que resulte entre los municipios deberá ser publicada en el correspondiente órgano oficial de difusión del gobierno estatal a más tardar el quince de febrero de mil novecientos noventa y seis.

Ahora bien, en el presente caso dichas prevenciones se realizaron de la siguiente forma:

a) El Secretario de Desarrollo Social emitió el Acuerdo mediante el cual se determina la fórmula, metodología y



Controversia Constitucional 2/96

distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal del ramo 00026, Superación de la Pobreza, entre las Entidades Federativas para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de mil novecientos noventa y seis.

b) El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Yucatán celebraron el Convenio de Desarrollo Social mil novecientos noventa y seis, en el cual como anexo se estableció la fórmula de Distribución para el Fondo de Desarrollo Social Municipal del Estado de Yucatán el veintidós de febrero de mil novecientos noventa y seis.

c) El Ejecutivo del Estado de Yucatán a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán emitió la fórmula, Metodología y la Distribución de las Asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal del ramo 00026 Superación de la Pobreza para el Ejercicio Fiscal mil novecientos noventa y seis entre los 106 Municipios del Estado de Yucatán, el cual se publicó en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el quince de febrero de mil novecientos noventa y seis.

De lo anteriormente precisado, se evidencia que indebidamente el Ejecutivo del Estado de Yucatán emitió la fórmula, metodología y asignación de los recursos del ramo 00026, para los municipios del Estado con anterioridad a que conviniera con el Ejecutivo Federal la fórmula a emplear en la distribución de los citados recursos en términos de lo dispuesto

en el párrafo cuarto del artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis.

No obstante lo anterior, tal circunstancia es insuficiente para considerar la invalidez del acuerdo que contempla la Fórmula, Metodología y Asignación de los citados recursos a los municipios de Yucatán por las siguientes razones:

a) El acuerdo en comento contiene idénticas prevenciones a las que el Ejecutivo Federal y local estipularon en el Convenio de Desarrollo Social y específicamente en el anexo que contiene la Fórmula de Distribución del Fondo de Desarrollo Municipal del Estado de Yucatán.

b) En la Cláusula Décima Segunda del Convenio de Desarrollo Social en cita, se señaló lo siguiente:

En atención a lo anterior y en cumplimiento a lo establecido en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis el Ejecutivo Estatal publicó la distribución del Fondo de Desarrollo Social Municipal el dieciséis del mes de febrero del presente año en su Órgano Oficial de Difusión.

Por lo anterior, si los órganos encargados de la aplicación y verificación del destino de los recursos del ramo 00026 en términos de los artículos 2 y 16 del Presupuesto de Egresos, 22 y



de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Federación y 116, fracción VII de la Constitución Federal, a sabiendas de tal circunstancia no manifestaron en el referido convenio nada al respecto.

En consecuencia, resultaría nugatorio por dicho motivo decretar la invalidez del acuerdo de distribución de recursos referidos, pues el vicio de que adolece en los términos apuntados quedaría compurgado con el simple hecho de publicar nuevamente el Acuerdo que establece la Fórmula, Metodología y la Distribución de las Asignaciones Correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza" para el Ejercicio Fiscal mil novecientos noventa y seis entre los 106 Municipios del Estado de Yucatán, en los mismos términos en que ya fue publicado.

De lo expuesto con anterioridad se concluye lo siguiente:

1.- El artículo 16, párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno del Presupuesto de egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, que contiene la partida presupuestaria correspondiente al ramo 00026 Superación de la Pobreza, no viola la libertad hacendaria del Municipio actor prevista en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, toda vez que dicha partida presupuestaria federal no forma parte de la hacienda municipal por tratarse de recursos de carácter federal cuya ejecución corresponde a las autoridades federales en términos del artículo

2 del propio Presupuesto de Egresos de la Federación y específicamente a la Secretaría de Desarrollo Social en términos del artículo 16 del citado Presupuesto y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal además atendiendo a que dichos recursos no fueron determinados como ingresos del Municipio actor por la legislatura local quien es la única facultada para determinar las participaciones federales que corresponden a los municipios en términos del artículo 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución General de la República.

2.- El artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, no viola el artículo 25 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por tanto no invade la competencia del Municipio actor, toda vez que en el citado ordenamiento la Cámara de Diputados en acatamiento de lo dispuesto en los citados artículos 25 y 74 Constitucionales determinó los rubros sobre los cuales deberían ejercerse los recursos federales, derivando solamente las cuestiones operativas a la Secretaría de Desarrollo Social en términos del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.- El acuerdo mediante el cual el Secretario de Desarrollo Social determinó la Fórmula, Metodología y Distribución de las Asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Municipal del Ramo 00026 Superación de la Pobreza entre las Entidades Federativas para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, no viola la libertad hacendaria del municipio, toda vez que



fundamento son los artículos 2 y 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis y el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y se refiere al ejercicio de recursos federales no municipales en los términos ya precisados.

4.- El Convenio de Desarrollo Social celebrado entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Yucatán, no viola la libertad hacendaria del Municipio actor prevista en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, pues en dicho convenio se pactó con el Estado de Yucatán la asunción por parte de éste de la ejecución y prestación de servicios que corresponden a la Federación, en lo particular la ejecución de los recursos federales del ramo 00026, en términos de lo dispuesto por los artículos 116, fracción VII de la Constitución Federal, 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis y 22 de la Administración Pública Federal, por lo que al referirse el citado convenio a la ejecución de recursos federales y no municipales no atenta contra la libertad hacendaria del municipio actor.

5.- Los criterios de aplicación de la Fórmula de Distribución del Fondo de Desarrollo Municipal del Estado de Yucatán que obra como anexo del Convenio de Desarrollo Social celebrado entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Yucatán, no es contrario al texto del párrafo quinto del artículo 16 del Presupuesto de Egresos referido, pues si bien es cierto que el citado párrafo del Presupuesto de Egresos señala expresamente

que sólo podrán utilizarse los recursos para los fines que se precisan, también lo es que dicha acotación se prevé para los municipios una vez que se determine el monto de los recursos federales que han de ejecutarse y no respecto de las determinaciones que la autoridad federal y local convengan en cuanto al ejercicio de los citados fondos.

6.- El acuerdo que contiene la Fórmula, Metodología y Distribución de las Asignaciones Correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal del ramo 00026 Superación de la Pobreza para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis entre los 106 municipios del Estado de Yucatán indebidamente se emitió con anterioridad a que el Ejecutivo de Yucatán conviniera con el Ejecutivo Federal la fórmula a emplear en la distribución de los citados recursos en términos de lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis, sin embargo resultaría nugatorio por dicho motivo decretar la invalidez del acuerdo de distribución de los recursos referidos, pues el vicio de que adolece quedaría compurgado con el simple hecho de publicar nuevamente el Acuerdo que establece la Fórmula, Metodología y la Distribución de las Asignaciones Correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza" para el Ejercicio Fiscal mil novecientos noventa y seis entre los 106 Municipios del Estado de Yucatán, en los mismos términos en que ya fue publicado.



Similar criterio fue sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional número 6/95, promovida por el Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, en sesión de fecha treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y siete, la cual fue aprobada por unanimidad de nueve votos siendo ponente el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

En consecuencia, procede declarar infundadas las pretensiones de la actora y concluir que son válidos los actos impugnados en la presente controversia constitucional que quedaron precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.

Por lo expuesto y con apoyo en el artículo 105, fracción I, inciso b) e i) de la Constitución General de la República, 1º de su Ley Reglamentaria y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

PRIMERO.- Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.- Se sobresee en la controversia constitucional en contra de los actos y autoridades precisados en el considerando tercero y quinto de esta resolución.

TERCERO.- Se declara la validez de todos y cada uno de los actos impugnados precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.



A CORTE
DE LA NAC
JEFES DE AULE

RECIBIDO DE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
PARA NOTIFICACION EL 17 SET 1998

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Aguinaco Alemán. Fue ponente en este asunto el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE:

JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN.

MINISTRO PONENTE:

JOSE DE JESUS GUDINO PELAYO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.

Esta hoja forma parte de la controversia constitucional 2/96, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Mérida, Yucatán, fallado el veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y ocho, en el sentido siguiente: **PRIMERO.-** Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.- **SEGUNDO.-** Se sobresee en la controversia constitucional en contra de los actos y autoridades precisadas en el considerando tercero y quinto de esta resolución.- **TERCERO.-** Se declara la validez de todos y cada uno de los actos impugnados precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.