



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 47/96

ACTOR:
AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE
EL ESPINAL, OAXACA.

MINISTRO PONENTE: HUMBERTO ROMAN PALACIOS.
SECRETARIO: OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ

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

VISTOS: Y
RESULTANDO:

PRIMERO.- Por escrito presentado el veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y seis, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Salinas Lima, Juan Climaco Sibaja y Arturo López Matus, en su carácter, respectivamente, de Presidente Municipal, Síndico y Secretario, del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de El Espinal del Estado de Oaxaca, promovieron demanda de controversia constitucional en contra las autoridades y por los actos que a continuación se señalan:

"ENTIDAD, PODER U ÓRGANO DEMANDADO Y SU

"DOMICILIO.--- La entidad demandada: Poder

**"Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca,
 "el cual de conformidad con el artículo 66 de la
 "Constitución Particular se ejerce por un solo
 "individuo que se denominará Gobernador del
 "Estado.--- Domicilio de la entidad demandada:
 "Palacio de Gobierno del Estado de Oaxaca, primer
 "cuadro de la Ciudad de Oaxaca de Juárez, Oax., C.
 "P. 68000.--- NORMA GENERAL O ACTO CUYA
 "INVALIDEZ SE DEMANDE, ASI COMO EN SU
 "CASO EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN
 "PUBLICADO.- - - Actos cuya invalidez se
 "demanda: Se demanda por este medio: Del Titular
 "del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano
 "de Oaxaca; la violación y la inobservancia de las
 "disposiciones contenidas dentro del artículo 16
 "del Decreto expedido por la Cámara de Diputados
 "del Congreso de la Unión, publicado el 22 de
 "diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la
 "Federación, normatividad que contiene el
 "Presupuesto de Egresos de la Federación para el
 "Ejercicio Fiscal de 1996.- - - Tal violación consiste
 "en los siguientes actos:- - - A) El incumplimiento
 "del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, del
 "Decreto de la Cámara de Diputados del Congreso
 "de la Unión, mismo que contiene el Presupuesto
 "de Egresos de la Federación para el Ejercicio
 "Fiscal de 1996, (publicado en el Diario Oficial de la
 "Federación con fecha 22 de diciembre de 1995),**



699

"incumplimiento consistente en no haber efectuado
"a la fecha, la respectiva entrega de la totalidad de
"los recursos que le corresponden al Ayuntamiento
"que representamos, del Fondo de Desarrollo
"Social Municipal, previstos dentro del ramo 00026
"Superación de la Pobreza del Presupuesto de
"Egresos de la Federación.- - - B) Violación por
"parte del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, al
"Decreto de la Cámara de Diputados del Congreso
"de la Unión, mismo que contiene el Presupuesto
"de Egresos de la Federación para el Ejercicio
"Fiscal de 1996, (publicado en el Diario Oficial de la
"Federación con fecha 22 de diciembre de 1995),
"violación consistente en pretender condicionar al
"Ayuntamiento que representamos, la entrega de
"los recursos del Fondo de Desarrollo Social
"Municipal previstos dentro del ramo 00026
"Superación de la Pobreza del Presupuesto de
"Egresos de la Federación, bajo modalidades y
"requisitos que vulneran las disposiciones
"establecidas en el referido Decreto.- - - C) La
"violación por parte del Poder Ejecutivo del Estado
"de Oaxaca, al Decreto de la Cámara de Diputados
"del Congreso de la Unión, mismo que contiene el
"Presupuesto de Egresos de la Federación para el
"Ejercicio Fiscal de 1996, (publicado en el Diario
"Oficial de la Federación con fecha 22 de diciembre
"de 1995) violación consistente en pretender

"preestablecer y "etiquetar" por parte del Gobierno
 "del Estado, las cantidades y los rubros que a cada
 "municipio le corresponden y que cada municipio
 "debe de ejercer por concepto de los Recursos del
 "Fondo de Desarrollo Social Municipal previstos
 "dentro del ramo 00026 Superación de la Pobreza
 "del Presupuesto de Egresos de la Federación,
 "contraviniendo las disposiciones establecidas
 "dentro del referido Decreto.- - - D) La violación por
 "parte del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, al
 "Decreto de la Cámara de Diputados del Congreso
 "de la Unión, mismo que contiene el Presupuesto
 "de Egresos de la Federación para el Ejercicio
 "Fiscal de 1996, (publicado en el Diario Oficial de la
 "Federación con fecha 22 de diciembre de 1995),
 "violación consistente en la elaboración
"discrecional y unilateral por parte del Ejecutivo del
 "Estado, del diseño de las fórmulas, de la
 "elaboración de la metodología y de la
 "cuantificación de los montos, que a cada
 "Municipio del Estado de Oaxaca le corresponden
 "por concepto de asignación de recursos del
 "Fondo de Desarrollo Social Municipal del ramo
 "00026 Superación de la Pobreza. - - - Ahora bien,
 "hemos tenido conocimiento de los actos cuya
 "invalidez reclamamos por conducto de esta
 "Controversia Constitucional, a raíz de una reunión
 "de trabajo para autoridades municipales,

700



"convocada el pasado día 24 de julio del año en
"curso, por el Titular de la Coordinación General
"del Comité Estatal de Planeación para el
"Desarrollo de Oaxaca, COPLADE, (instancia que
"forma parte de la administración pública
"centralizada dependiente directamente del Poder
"Ejecutivo del Estado de Oaxaca. Según se advierte
"en el artículo 1 fracción I, del Decreto número 7 de
"fecha 10 de diciembre de 1992, dictado por el
"Poder Ejecutivo del Estado, Decreto por el que se
"establece la organización interna de las
"dependencias centrales de la Administración
"Pública del Estado de Oaxaca)."

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

**"MANIFESTACIONES DE LOS HECHOS QUE NOS
"CONSTAN Y QUE CONSTITUYEN ANTECEDENTES
"DE LOS ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.--**

"- PRIMERO.- Los actos del Poder Ejecutivo del
"Estado de Oaxaca cuya invalidez se demanda
"consistentes en no haber efectuado a la fecha, la
"respectiva entrega de la totalidad de los recursos
"que le corresponden al Ayuntamiento
"compareciente, del Fondo de Desarrollo Social
"Municipal, previstos dentro del ramo 00026
"Superación de la Pobreza del Presupuesto de

"Egresos de la Federación, tales actos se detallan
 "de la siguiente forma.- - - Dentro del Decreto
 "emitido por la Cámara de Diputados del Congreso
 "de la Unión, de fecha 22 de diciembre de 1995,
 "mismo que contiene el Presupuesto de Egresos de
 "la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, se
 "especifican dentro de su artículo 16, los pasos
 "que deberán de seguirse para asignar a cada una
 "de las entidades federativas, los montos
 "correspondientes al ramo 00026 Superación de la
 "Pobreza, del citado Presupuesto de Egresos
 "Federal.- - - Dicho Decreto, inicia su vigencia el
 "primero de enero de 1996, por lo que se inicia
 "desde ese momento, el derecho de las
 "municipalidades de todo el país y del
 "Ayuntamiento aquí compareciente, de recibir las
 "entregas correspondientes de los recursos del
 "multicitado ramo 00026, según las fórmulas de
 "asignación de esos recursos, fórmulas de
 "asignación que si bien es cierto en esos
 "momentos no estaban cuantificadas, sí eran
 "cuantificables como lo fueron posteriormente.- - -
 "Es decir, desde el primero de enero de 1996, nace
 "para el Ayuntamiento que por este medio
 "comparece, el derecho de recibir los recursos
 "previstos dentro del ramo 00026 Superación de la
 "Pobreza del Presupuesto de Egresos de la
 "Federación.--- Es el caso que pese a que la

701



"municipalidad compareciente ha cubierto con los
"requisitos estipulados dentro de la normatividad y
"la reglamentación aplicable, (es decir el propio
"Decreto del Congreso de la Unión además de los
"requisitos señalados en 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
"1996", emitido por la Secretaría de Desarrollo
"Social y publicado el 5 de enero de 1996 en el
"Diario Oficial de la Federación, así como el cabal y
"exacto cumplimiento de la normatividad contenida
"dentro del "Manual Único de Operación 1996 del
"Ramo 00026 Superación de la Pobreza expedido
"por la Secretaría de Desarrollo Social"), no
"obstante lo anterior, el titular del Poder Ejecutivo
"del Estado de Oaxaca, no ha procedido a hacer la
"entrega respectiva de la totalidad de los montos y
"de las cantidades que legítimamente
"corresponden al Ayuntamiento compareciente. - - - LA

"SEGUNDO.- Los actos del Poder Ejecutivo del
"Estado de Oaxaca cuya invalidez se demanda,
"consistentes en pretender condicionar al
"Ayuntamiento Compareciente, la entrega de los
"recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal
"previstos dentro del ramo 00026 Superación de la

"Pobreza del Presupuesto de Egresos de la
 "Federación, bajo modalidades y requisitos que
 "vulneran las disposiciones establecidas en el
 "referido Decreto, tales actos se detallan de la
 "siguiente forma.- - - Según la normatividad
 "aplicable y las disposiciones operativas para el
 "manejo de los recursos correspondientes al ramo
 "00026 Superación de la Pobreza del Presupuesto
 "de Egresos de la Federación, es preciso cubrir
 "con una serie de requisitos para que proceda a
 "efectuarse la entrega de los recursos
 "multicitados.- - - Las disposiciones operativas
 "aplicables (que en este caso serían el Convenio de
 "Desarrollo Social, celebrado entre los Gobiernos
 "de los Estados y la Secretaría de Desarrollo
 "Social, el Manual Unico de Operación 1996 del
 "ramo 00026 Superación de la Pobreza, expedido
 "por la Secretaría de Desarrollo Social y la Guía
 "para autoridades municipales y comités
 "comunitarios 1996, expedido por la Secretaría de
 "Desarrollo Social, dichas disposiciones
 "establecen una serie de requisitos que deberán
 "cubrir los Ayuntamientos a efecto de que les sean
 "entregados los recursos correspondientes del
 "citado Fondo de Desarrollo Social.- - - Los
 "requisitos que establecen dichas disposiciones
 "son: La conformación de un Consejo de
 "Desarrollo Municipal; Elaboración de expedientes

702



"técnicos y cédulas de información básica para
"cada proyecto que pretenda efectuarse; Anexos
"técnicos de aprobación para cada proyecto.- - - Es
"el caso que tanto para la conformación de nuestro
"Consejo de Desarrollo Municipal, como para la
"elaboración de los correspondientes expedientes
"técnicos de cada proyecto efectuado por nuestro
"Ayuntamiento, así como en el diseño de los
"anexos de los mismos, el Poder Ejecutivo a través
"de las instancias que forman parte de la
"administración pública centralizada de Oaxaca
"(como es la situación de COPLADE, en el caso
"concreto que nos ocupa), ha pretendido
"establecer requisitos y condiciones adicionales a
"las fijadas por la normatividad aplicable.- - - Entre
"los requisitos y condicionantes que el Ejecutivo
"Estatel pretende establecer a través de las
"instancias que forman la administración pública
"centralizada del Estado de Oaxaca, (como en este
"caso la Coordinación General del Comité Estatal
"de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca,
"COPLADE), destacan los siguientes puntos: I.
"Pretensión de imponer determinados ciudadanos
"que conformen el Consejo de Desarrollo
"Municipal.- - - II. Intromisión en la instalación,
"funcionamiento y operatividad cotidiana del
"Consejo de Desarrollo Municipal.- - - III. Pretensión
"de imponer la naturaleza, el destino y los fines de

"los proyectos que deben de realizarse con los
 "recursos del ramo 00026.- - - IV. Intromisión en la
 "conformación de los Comités Comunitarios en
 "nuestro municipio.- - - V. Valuación y aprobación
 "selectiva y discrecional en cuanto al tiempo de los
 "proyectos diseñados por nuestro Ayuntamiento.
 "(Lo anterior con la observación de que según se
 "establece en la normatividad aplicable, los
 "proyectos que se programen con recursos del
 "Fondo, deberán ser concluidos en el mismo año
 "en que se aprueban, es decir si a la fecha no han
 "sido entregados la totalidad de los recursos
 "respectivos, cuando no sean entregadas dichas
 "cantidades, será materialmente imposible concluir
 "obra de ningún tipo dentro del término de lo que
 "resta del año).--- TERCERO.- Los actos del Poder
 "Ejecutivo del Estado de Oaxaca cuya invalidez se
 "demanda consistentes en pretender preestablecer
 "y etiquetar por parte del Gobierno del Estado, las
 "cantidades y los rubros que a cada municipio le
 "corresponden y que cada municipio debe de
 "ejercer por concepto de los Recursos del Fondo
 "de Desarrollo Social Municipal previstos dentro
 "del ramo 00026 Superación de la Pobreza del
 "Presupuesto de Egresos de la Federación. Tales
 "actos se detallan de la siguiente forma:- - - Dentro
 "del "Acuerdo mediante el cual se da a conocer la
 "distribución de recursos del Fondo de Desarrollo



"Social Municipal para el Ejercicio Fiscal de 1996, a
"los municipios del Estado de Oaxaca", publicado
"en el Periódico Oficial del Estado el 14 de febrero
"de 1996, se incluye una clasificación de rubros y
"una categorización bajo la cual el Ejecutivo del
"Estado pretende establecer que a los
"Ayuntamientos se les asignen cantidades del
"Fondo señalado, de una forma preestablecida o
"“etiquetada”.--- Es decir con esa subdivisión el
"Ejecutivo Estatal pretende que determinadas
"cantidades del Fondo de Desarrollo Social
"Municipal, de antemano sean destinadas por parte
"del Ayuntamiento que representamos, a
"determinadas áreas o materias que establece y
"determina a su arbitrio el propio Gobernador del
"Estado. El artículo 16 del Decreto del Congreso
"de la Unión, que contiene el Presupuesto de
"Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal
"de 1996, menciona al respecto que; “Los
"Municipios sólo podrán utilizar los recursos del
"Fondo de Desarrollo Social Municipal en los
"siguientes rubros: agua potable, alcantarillado,
"drenaje y letrización, electrificación,
"urbanización, apoyos, construcción y
"conservación de la infraestructura educativa
"básica, construcción y conservación de
"infraestructura de salud, crédito a la palabra y
"construcción de caminos e infraestructura rural”.-

"- - Asimismo, en el mismo tenor, el párrafo quinto
 "del artículo 16 del Decreto señalado, especifica:
 "“... 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.”--- Ahora bien, los lineamientos
 "establecidos dentro del Decreto del Congreso de
 "la Unión en referencia, tendientes a ~~dar~~ ^{mar} el destino
 "de los fondos y las modalidades de la aplicación
 "de éstos, son inobservados por parte del titular de
 "la Administración Pública del Estado de Oaxaca,
 "desde que éste publica a través del acuerdo de
 "fecha 14 de febrero, (aludido párrafos atrás), una
 "clasificación de rubros y de materias que no está
 "contemplada dentro de la normatividad aplicable
 "ni se apega a los lineamientos fijados por las
 "disposiciones federales aludidas.- - - Es decir,
 "dentro del referido acuerdo, el Jefe del Poder
 "Ejecutivo local, establece unilateralmente una
 "clasificación en tres ramas misma que pretende
 "determinar las cantidades que del Fondo de



704

"Desarrollo Social Municipal, los ayuntamientos
"habrán de destinar a cada área específica,
"clasificándolas en las siguientes áreas:- - -
"Asignación por marginación, población y
"localidades; Asignación municipal para el
"Programa Estatal de Desarrollo Municipal;
"Asignación para obras municipales en proceso y
"operación de módulos de maquinaria.- - - Tales
"conceptos son determinados de una forma
"unilateral por parte del Ejecutivo Estatal, y en base
"a los mismos, se hace una subdivisión de
"asignaciones de recursos para todas y cada una
"de las municipalidades que integran el Estado de
"Oaxaca.- - - Con la referida clasificación en cuatro
"grandes categorías, el titular del Ejecutivo Local,
"pretende que el destino de los Fondos de
"Desarrollo Social Municipal del ramo 00026
"Superación de la Pobreza, tengan de antemano
"una subdivisión y sean destinados a
"determinados renglones o fines, situación que
"infringe el Decreto del Congreso de la Unión que
"contiene el Presupuesto de Egresos de la
"Federación y las disposiciones y la normatividad
"aplicable en la materia.- - - En cuanto a los montos
"que el titular del Ejecutivo del Estado de Oaxaca,
"ha preestablecido o "etiquetado" para el Municipio
"actor de la presente controversia son los
"siguientes:- - - Cifra preestablecida o "etiquetada"

"que según el Ejecutivo del Estado debe destinarse
 "por parte de nuestro Municipio al rubro de
 "'Asignación por marginación, población y
 "localidades" \$442,744 M. N.- - - Cifra
 "preestablecida o "etiquetada" que según el
 "Ejecutivo del Estado debe destinarse por parte de
 "nuestro Municipio al rubro titulado "Asignación
 "Municipal para el Programa Estatal de Desarrollo
 "Social" \$0 M.N.- - - Cifra preestablecida o
 "'etiquetada" que según el Ejecutivo del Estado
 "debe destinarse por parte de nuestro Municipio al
 "rubro denominado "Asignación para obras
 "municipales en proceso y operación de módulos
 "de maquinaria" \$ 0 M. N.- - - CUARTO.- Los autos
 "del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca cuya
 "invalidez se demanda relativos a la elaboración
 "discrecional y unilateral en el diseño de las
 "fórmulas, de la elaboración de la metodología y de
 "la cuantificación de los montos, que a cada
 "Municipio del Estado de Oaxaca le corresponden
 "por concepto de asignación de recursos del
 "Fondo de Desarrollo Social Municipal del ramo
 "00026 Superación de la Pobreza, se detallan de la
 "siguiente forma: 1) Dentro del Decreto emitido por
 "la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,
 "de fecha 22 de diciembre de 1995, mismo que
 "contiene el Presupuesto de Egresos de la
 "Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, se



"especifican dentro de su artículo 16 los
"mecanismos y el proceso que deberán de
"seguirse para asignar a cada una de las entidades
"federativas los montos correspondientes al ramo
"00026 Superación de la Pobreza, del citado
"Presupuesto de Egresos Federal.- - - 2. Es el caso
"que la citada normatividad, señala dentro de sus
"segundo y tercer párrafos, lo siguiente: "El Fondo
"de Desarrollo Social Municipal se distribuirá entre
"las entidades federativas de acuerdo a una
"fórmula basada en indicadores de pobreza entre
"los 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 la 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".- - - 3. Ahora bien, en cumplimiento de lo
 "anterior, la Secretaría de Desarrollo Social, emite
 "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 1996".--- En
 "el referido acuerdo, (publicado en el Diario Oficial
 "de la Federación, el 5 de enero de 1996), se
 "establecen tanto las fórmulas matemáticas como
 "los indicadores y la metodología para la
 "determinación de las cantidades correspondientes
 "a cada Estado por concepto del referido fondo.- - -
 "4) Las variables que toma en cuenta la Secretaría
 "de Desarrollo Social para la cuantificación de las
 "cifras que habrán de asignarse a cada entidad
 "federativa por el referido concepto, son entre
 "otras las siguientes: Las condiciones de rezago
 "social; La magnitud de la pobreza; Nivel de
 "necesidades básicas insatisfechas; Pobreza por
 "insuficiencia de ingresos; Relación existente entre
 "la población de cada municipio y de la entidad
 "federativa correspondiente; Porcentaje de
 "población analfabeta mayor de 15 años;
 "Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje;
 "Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía

706



"eléctrica; Porcentaje de población en localidades
 "con menos de 5000 habitantes; Brecha de la
 "pobreza en lugares pobres; Línea de pobreza
 "equivalente a dos salarios mínimos de 1990;
 "Número de hogares cuyos ingresos no superan la
 "línea de pobreza; Número de hogares de la
 "entidad federativa; Número de hogares pobres de
 "cada entidad federativa; Contribución porcentual
 "de cada entidad federativa a la pobreza nacional;
 "Índice de pobreza estatal entre la población total.--
 "- 5. Es el caso de que pese a las disposiciones
 "estipuladas dentro del Decreto al que se hecho
 "referencia, en el sentido de 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... no obstante lo anterior, el
 "propio Gobierno del Estado, es quien procede a
 "efectuar de una manera unilateral y discrecional la
 "distribución de los recursos a los Ayuntamientos
 "del Estado de Oaxaca, esto en virtud de los
 "siguientes puntos:- - - El Titular del Poder
 "Ejecutivo del Estado de Oaxaca, es quien a través
 "de sus propias instancias operativas, procede a
 "diseñar la fórmula que servirá para la
 "cuantificación de las cifras asignadas a cada
 "Ayuntamiento del Estado de Oaxaca, por concepto

"de sus recursos correspondientes al Fondo de
 "Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026
 "Superación de la Pobreza del Presupuesto de
 "Egresos de la Federación.- - - El Titular del
 "Ejecutivo del Estado de Oaxaca, es quien a través
 "de sus instancias operativas, elabora la
 "metodología que permitirá la distribución entre los
 "Ayuntamientos del Estado de Oaxaca de las
 "erogaciones federales que al Estado de Oaxaca
 "corresponden, del Fondo de Desarrollo Social
 "Municipal del Ramo 00026 Superación de la
 "Pobreza del Presupuesto de Egresos de la
 "Federación.- - - El Titular del Poder Ejecutivo del
 "Estado de Oaxaca, a través de sus instancias
 "operativas, es quien cuantifica los montos que le
 "corresponderán a cada Ayuntamiento del Estado
 "de Oaxaca, por concepto de la distribución
 "respectiva de los recursos del Fondo de
 "Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026
 "Superación de la Pobreza del Presupuesto de
 "Egresos de la Federación. - - - 6. En base a las
 "aseveraciones contenidas en los puntos
 "anteriores es que se presenta la transgresión del
 "Ejecutivo del Estado a la normatividad contenida
 "en el Decreto del Congreso de la Unión y al
 "Acuerdo de la Secretaría de Desarrollo Social a los
 "que se han hecho múltiples referencias.--- 7.
 "Ahora bien, retomando el argumento, de que "La

707



"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..." (artículo 16,
"párrafo tercero, del Decreto del Congreso de la
"Unión de fecha 2 de diciembre de 1995, al que se
"han hecho constantes referencias). En este caso
"específico, tenemos que la distribución de los
"referidos Fondos, de ninguna manera fue
"producto de coordinación o de la firma de
"convenios con la Secretaría de Desarrollo Social
"en los términos que establece el Decreto de
"referencia - - 8. Según se advierte dentro de lo
"estipulado por el propio "Acuerdo mediante el
"cual se da a conocer la distribución de recursos
"del Fondo de Desarrollo Social Municipal para el
"Ejercicio Fiscal de 1996, a los municipios del
"Estado de Oaxaca", (acuerdo que aparece
"publicado en el Periódico Oficial del Estado de
"Oaxaca, de fecha 14 de febrero de 1996); el objeto
"del acuerdo es: Artículo 1.- "...dar a conocer la
"fórmula determinada por el Gobierno del Estado
"de Oaxaca para la distribución del Fondo de
"Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026
"Superación de la Pobreza a los 570 municipios del
"Estado de Oaxaca, así como las asignaciones que
"corresponden de dicho fondo a cada uno de los

"municipios durante el Ejercicio Fiscal de 1996".- - -

**"9. En tal sentido la propia redacción del referido
"acuerdo reconoce expresamente que es el propio
"Gobierno del Estado (sin intervención alguna de la
"Secretaría de Desarrollo Social, como lo
"especifica la normatividad contenida en el Decreto
"del Congreso de la Unión multicitado, en el párrafo
"tercero del artículo 16) quien procede a diseñar la
"fórmula aludida, como ya se especificó
"anteriormente.- - - Aunado a lo anterior, el
"Gobierno del Estado, de una forma unilateral y
"discrecional procede a diseñar bajo sus propios
"términos la metodología y el resto de los
"indicadores que en su momento fueron fijados a
"fin de efectuar la cuantificación y la distribución
"de las cantidades del Fondo de Desarrollo Social
"Municipal del Ramo 00026 Superación de la
"Pobreza, del Presupuesto de Egresos de la
"Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996.- - - 10.
"En el caso que nos ocupa, el Titular del Poder
"Ejecutivo a través de sus instancias
"administrativas auxiliares procede a replantear y a
"redefinir los términos de las fórmulas y de la
"metodología utilizada para efectuar la asignación
"presupuestal a la que se ha hecho referencia.- - -
"Es decir, la normatividad contenida dentro del
"Presupuesto de Egresos de la Federación, señala
"que para la cuantificación de los recursos que**



"vayan a ser asignados a los Ayuntamientos
"deberán seguirse criterios similares a los que se
"establecieron por parte de la Secretaría de
"Desarrollo Social para cuantificar los montos que
"le corresponderían a cada entidad federativa,
"situación a la que el Titular del Poder Ejecutivo
"que lejos de apegarse a las disposiciones
"establecidas por el Congreso de la Unión y la
"Secretaría de Desarrollo Social, fija por el
"contrario, una metodología distinta y determina
"indicadores completamente diferentes a los
"establecidos por el Decreto y el acuerdo
"multicitados.- - - 11. Para reafirmar lo anterior es
"de subrayarse que los indicadores y las variables
"establecidos por el Ejecutivo Estatal, difieren tanto
"en su nomenclatura como en su naturaleza
"matemática respecto de los indicadores utilizados
"en las cuantificaciones de carácter federal que
"realizara en su oportunidad la Secretaría de
"Desarrollo Social.- - - De ahí tenemos que según el
"artículo segundo del "Acuerdo mediante el cual se
"da a conocer la distribución de recursos del
"Fondo de Desarrollo Social Municipal para el
"Ejercicio Fiscal de 1996 a los Municipios del
"Estado de Oaxaca", disposición emitida por el
"Titular del Ejecutivo del Estado y publicada con
"fecha 14 de febrero de 1996, en el Periódico Oficial
"del Estado de Oaxaca, se utilizarán, para la

"cuantificación del Fondo de Desarrollo Social
 "Municipal del ramo 00026 Superación de la
 "Pobreza, las siguientes variables: Techo
 "Financiero Municipal del Estado. Asignación
 "Municipal Constante en el Estado. Asignación
 "Municipal Variable en el Estado. Asignación
 "Municipal Constante del Municipio que se trate.
 "Asignación Municipal Variable del Municipio que
 "se trate. Población del Municipio que se trate.
 "Población total del Estado. Número total de
 "localidades iguales o mayores a 100 habitantes,
 "más la totalidad de cabeceras municipales,
 "agencias municipales y agencias de policía
 "reconocidas por el Congreso del Estado. Número
 "total de localidades iguales o mayores de 100
 "habitantes registradas en el Censo General de
 "Población y Vivienda 1990, más la totalidad de
 "cabeceras municipales, agencias municipales y
 "agencias de policía reconocidas por el Congreso
 "del Estado. Asignación de los programas Niños de
 "Solidaridad y Fondos de Apoyo a la Producción.
 "Indíces de marginación del municipio que se trate,
 "tomando en cuenta: Población, Población
 "analfabeta, Población sin primaria completa,
 "Ocupantes de viviendas sin drenaje ni excusado,
 "Ocupantes de viviendas sin energía eléctrica,
 "Ocupantes de viviendas sin agua entubada,
 "Viviendas con hacinamiento, Ocupantes de



"viviendas con piso de tierra, Población en
 "localidades con menos de 5000 habitantes,
 "Población ocupada con ingreso menor de 2
 "salarios mínimos. - - -Prioridades municipales del
 "Programa Estatal de Desarrollo Social. Obras
 "municipales en proceso. Obras municipales con
 "módulos de maquinaria.- - - Como es posible
"concluir con un simple cotejo entre los
"indicadores utilizados en el acuerdo emitido por la
"Secretaría de Desarrollo Social y en el acuerdo del
"Titular del Poder Ejecutivo del Estado, es
"advertible que en ambos casos fueron utilizados
"indicadores, variables y metodología de
"naturaleza completamente distinta y en muchos
"casos con un carácter opuesto entre sí. - - - De ahí
"que las cuantificaciones hechas por parte del
"Gobierno del Estado y derivadas de la señalada
"fórmula, tengan una naturaleza metodológica
"completamente distinta a las cuantificaciones
"realizadas por la Secretaría de Desarrollo Social,
"lo cual trae por consecuencia que las cifras
"calculadas por las instancias operativas del Poder
"Ejecutivo del Estado de Oaxaca, no estén
"apegadas a la normatividad aplicable."

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

"VI.- CONCEPTOS DE INVALIDEZ.- PRIMERO.- Los
"actos del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca,
"cuya invalidez se demanda, contravienen los
"preceptos contenidos dentro de la fracción I del
"artículo 115 constitucional, numeral que estipula a
"la letra "Cada municipio será administrado por un
"Ayuntamiento de elección popular directa y no
"habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el
"gobierno del Estado".--- En la especie, el precepto
"constitucional aludido establece en su parte inicial
"que "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".
"Asimismo, los actos cuya invalidez se demanda,
"son lesivos de los preceptos constitucionales
"contenidos dentro del párrafo IV del artículo 115
"del Pacto Federal, en la medida en que dicho
"precepto establece 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 a
"su favor..." y en el caso que nos ocupa los actos
"del Titular del Ejecutivo Estatal afectan el espíritu
"y vulneran la esencia de nuestro máximo pacto

700



"político en el numeral en referencia.- - - En tal
"sentido, cabe efectuar diversas reflexiones en
"torno de lo que atendiendo a la correcta
"interpretación del texto Constitucional debe
"entenderse como municipio libre, aunado a los
"conceptos de autonomía y de la libre
"administración del patrimonio de los
"Ayuntamientos.- - - El patrimonio municipal es el
"acervo de bienes y obligaciones propiedad de la
"comunidad, la que a través de las instancias
"administrativas de gobierno municipal lo maneja y
"administra por disposición constitucional expresa
"contenida dentro de la fracción II del artículo 115.-
"- - El carácter y las modalidades del patrimonio de
"los Ayuntamientos, son establecidos de una forma
"genérica por la Constitución General y se definen
"bajo el principio de la autonomía municipal y de la
"libre administración de los recursos de los
"Ayuntamientos, principios éstos, que constituyen
"la esencia de un régimen republicano que tiene
"como su base y sustento la división territorial en
"entidades federativas libres y soberanas y como
"piedra angular del gobierno representativo a la
"organización político-administrativa al Municipio
"libre.- - - Una cabal interpretación de la fracción IV
"del multicitado artículo 115 Constitucional, nos
"permite concluir que al disponerse en nuestra
"Carta Magna, la libre administración de la

"Hacienda Municipal por parte de los
 "Ayuntamientos y que esa Hacienda Municipal, la
 "constituyen tal y como expresamente lo reconoce
 "la señalada fracción, tanto los rendimientos de los
 "bienes como las contribuciones y otros ingresos,
 "tendremos el concepto de lo que a la luz de
 "nuestra Constitución debe entenderse como
 "Hacienda Municipal y consecuentemente como
 "Patrimonio Municipal.- - - Aunado a la estipulación
 "expresa descrita en el párrafo que antecede,
 "encontramos dentro del mismo precepto
 "constitucional, disposiciones diversas que
 "permiten delinear e identificar el carácter del
 "patrimonio municipal, este concepto debe
 "ubicarse siempre bajo el binomio de "manejo
 "autónomo presupuestal-municipio libre" y como
 "manejo autónomo presupuestal debe de
 "entenderse la facultad que la Ley Suprema y la
 "normatividad secundaria, reconocen a los
 "Ayuntamientos para ejercer de una manera libre e
 "independiente los recursos que legítimamente le
 "corresponden a cada municipalidad. Ese manejo
 "libre e independiente, implica la soberana
 "potestad de los Ayuntamientos, de determinar con
 "la sola limitación que les fije la ley, el uso y
 "destino de los recursos que a cada municipio
 "corresponden.- - - La libre administración de la
 "Hacienda Municipal y el libre ejercicio de los

711



"recursos presupuestales de los Ayuntamientos,
"no debe tener como limitante más que la propia
"normatividad, y el puntual apego a los principios
"que rigen las actividades de la administración
"pública.- - - En la especie, los recursos
"correspondientes al Fondo de Desarrollo Social
"Municipal, del Ramo 00026 Superación de la
"Pobreza del Presupuesto de Egresos de la
"Federación, forman parte del patrimonio municipal
"desde el momento en el que el Decreto que
"contiene dicha normatividad es aprobado. De ahí
"que desde ese momento, los Ayuntamientos
"tengan la posibilidad de administrar libremente los
"recursos derivados del citado Ramo del
"Presupuesto de Egresos de la Federación, siendo
"por tanto violatorio de la norma constitucional,
"cualquier disposición normativa secundaria,
"acuerdo administrativo o resolución gubernativa
"dictada a contrario sensu, misma que traiga como
"resultado el menoscabo o detrimento del
"patrimonio municipal o que imponga limitantes o
"taxativas al manejo autónomo de la Hacienda
"Municipal.- - - El anterior argumento tiene sustento
"dentro de la propia Constitución Federal en el
"multicitado artículo 115, fracción IV el cual en su
"parte final, señala de una manera expresa que la
"Hacienda Municipal, se integrará con las
"contribuciones y otros ingresos que las

"legislaturas establezcan a su favor de ahí que en
 "el punto concreto analizado, estemos en la
 "posibilidad de concluir que los recursos
 "correspondientes al Fondo de Desarrollo Social
 "Municipal del Presupuesto de Egresos de la
 "Federación para el año fiscal de 1996, forman
 "parte de la Hacienda Municipal del Ayuntamiento
 "compareciente, desde el momento en que el
 "Presupuesto de Egresos es aprobado por
 "conducto de la Legislatura Federal,
 "independientemente de que en el momento de
 "haberse aprobado dicho Decreto no estuvieran
 "aún cuantificadas las cifras exactas que a cada
 "Municipio de nuestro país le correspondían. - -
 "Esto en la medida que existe una exacta
 "concordancia entre el caso concreto que nos
 "ocupa y lo estipulado dentro de la parte final de la
 "fracción IV del artículo 115 constitucional, puesto
 "que si a través de una disposición legislativa
 "emanada del Congreso de la Unión, se estipula el
 "derecho real de todos y de cada uno de los
 "Ayuntamientos de todo el país de percibir las
 "cantidades correspondientes al Ramo 00026 del
 "Presupuesto de Egresos de la Federación, dichas
 "cantidades forman parte ipso facto de la Hacienda
 "Municipal, en la medida en que dichas cantidades
 "son establecidas por una disposición legislativa
 "de carácter federal, situación que conlleva a



"concluir que las cantidades correspondientes al
 "municipio que comparece del ramo 00026
 "Superación de la Pobreza del Presupuesto de
 "Egresos de la Federación, deban ser consideradas
 "como parte de la Hacienda Municipal, en la medida
 "en que son establecidas a favor de las
 "municipalidades por una disposición legislativa de
 "carácter federal y por tal causa deben ~~de~~ ser
 "dichos montos administrados de una forma libre y
 "autónoma en concordancia con la literalidad del
 "párrafo primero de la fracción IV del artículo
 "supraindicado.- - - De ahí que todo intento de
 "intromisión respecto al patrimonio municipal, por
 "conducto de cualesquier autoridad, en cuanto al
 "manejo, administración, supervisión, revisión o
 "mecanismo ~~de~~ injerencia análogo
 "independientemente del nombre que se le asigne,
 "es transgresor de disposiciones constitucionales
 "y violatorio de la fracción IV del artículo 115
 "constitucional.- - - Por tanto en la especie, deben
 "de entenderse como lesivos a la norma
 "constitucional, los hechos y las omisiones del
 "titular del Ejecutivo del Estado de Oaxaca, que
 "han quedado descritos dentro de los actos cuya
 "invalidez se reclama, de esta controversia.- - - Es
 "de aplicarse en este caso, lo que al respecto ha
 "decidido, en otra ocasión esta Suprema Corte de
 "Justicia: - - - "Municipio, libre administración de

"los bienes de los: "Es de estimarse
 "inconstitucional, el acto del Gobernador de un
 "Estado, por el cual se incauta de los arbitrios
 "municipales, pues el constituyente ha querido que
 "los Ayuntamientos, como expresión directa de la
 "voluntad del pueblo, sean los administradores de
 "sus intereses y constituyan la base de una
 "organización política y administrativa de todo
 "punto independiente; todo lo cual indica que no se
 "le puede privar de su derecho para administrar los
 "bienes municipales. Además cualesquiera ley en
 "que se apoye un gobernante para sustituirse en
 "las atribuciones administrativas de los
 "Ayuntamientos, es enteramente
 "anticonstitucional, y no debe ser obedecida, por
 "ser contraria al artículo 115 constitucional, que
 "sienta las bases de la organización política de
 "México, sobre los principios del respeto al
 "Municipio libre y la administración de sus bienes,
 "sin intervención de ninguna otra autoridad. Por lo
 "tanto debe de concederse el amparo contra el acto
 "del Gobernador, por ser éste violatorio de
 "garantías y asimismo respecto a las autoridades
 "ejecutoras, pues se trata de una ejecución
 "inminente que constituye una amenaza
 "trascendental para las instituciones y para los
 "derechos consagrados a favor de los
 "municipios".- - - Tomo LXI, página 5201. Amparo



"administrativo en revisión 4600/39. Ayuntamiento
"de Alamo Temapache, Veracruz. 29 de septiembre
"de 1939. Mayoría de votos.- - - Por los
"razonamientos y fundamentaciones vertidos
"dentro de este apartado, es que deben de
"considerarse como violatorios de disposiciones
"constitucionales, los actos y omisiones del titular
"del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca
"descritos en el cuerpo del presente, de tal suerte
"que en atención a la naturaleza de los mismos,
"deba decretarse la invalidez de los actos materia
"de la presente controversia.- - SEGUNDO.- Por lo
"que se refiere a las transgresiones derivadas de
"los actos y omisiones del Ejecutivo del Estado de
"Oaxaca a la fracción II del artículo 115 del Pacto
"Federal, es preciso destacar en primer término el
"espíritu que animara al Constituyente de 1917 en
"el tema concreto del manejo del patrimonio por
"parte de los Ayuntamientos.- - - En tal sentido
"destaca la discusión que tuviera lugar en el
"Congreso Constituyente de 1916-1917 en la 59a.
"sesión ordinaria del día 24 de enero de 1917, en la
"referida sesión ya se preveía que "los conflictos
"hacendarios entre los Municipios y los Poderes de
"un Estado, los resolvería la Corte Suprema de
"Justicia de la Nación, en los términos que
"establezca la ley".-- - En dicho orden de ideas, el
"Congresista Hilario Medina sostenía que

"“nosotros queriendo respetar a la autonomía
 "local hasta un grado extremo, y suponiendo que lo
 "esencial de la vida municipal estriba en la
 "cuestión económica, hemos creído que sólo la
 "cuestión económica era la que valía la pena que
 "tuviera una intervención protectora de la Suprema
 "Corte de Justicia. Los Municipios, al salir a la vida
 "libre, van a tropezar con muchas dificultades, van
 "a tener enemigos entre los antiguos elementos
 "que probablemente, acaso lleguen a deslizarse en
 "los puestos públicos; de tal manera que van a
 "necesitar un sistema de vigilancia legal para que
 "no tropiecen desde un principio con dificultades y
 "pueden tener autonomía propia, y de esa manera y
 "queriendo respetar hasta donde sea posible la
 "soberanía local, hemos creído que era
 "conveniente que en sólo cuestiones hacendarias
 "resuelva la Suprema Corte de Justicia, ¿porqué no
 "resuelve la Legislatura local o el Supremo Tribunal
 "de Justicia del Estado?. Porque hemos
 "conceptuado que entre los tres Poderes del
 "Estado hay una especie de solidaridad, y si es un
 "Municipio el que está en lucha con un poder del
 "Estado, seguramente que los otros poderes se
 "encuentran subordinados aunque no fuera más
 "que por un espíritu de corporación y de esta
 "manera tal vez, el Municipio no podrá alcanzar
 "justicia, que es lo que nos proponemos”.- - - Los



"conflictos entre los poderes de un Estado y las
"municipalidades del mismo, sobre todo los
"relativos a la asignación, manejo, supervisión y
"control de recursos financieros son conflictos que
"se vienen agudizando al paso del tiempo, si bien
"tal caso concreto era ya algo que se presentaba
"en la época del Congreso Constituyente, dicha
"situación se reafirma día con día y adquiere
"matices y variantes de naturaleza más elaborada.-

"- - Los conflictos entre los Poderes de un Estado y
"las municipalidades de éste, son cotidianos en
"nuestra entidad federativa y particularmente
"críticos para los Ayuntamientos que tienen un
"origen partidario diferencial al del Partido del
"Estado. Tal situación, lejos de ser una expresión
"de pluralidad política y de convivencia
"democrática de la ciudadanía, lejos de ello la
"existencia de Ayuntamientos emanados de
"partidos políticos diferenciales al partido del
"Estado, se ha convertido en un motivo de
"constante irritación para los titulares de la
"Administración Pública de nuestra entidad,
"quienes como en el caso de los actos cuya
"invalidez se demanda por medio de esta
"controversia, hacen uso de los medios a su
"alcance, sean éstos legales o no, para
"obstaculizar el eficiente funcionamiento de las
"municipalidades, vulnerando tanto disposiciones

"de la Constitución Federal, como ordenamientos
 "de naturaleza ordinaria.- - - En el caso concreto, se
 "violan con los actos y omisiones del Poder
 "Ejecutivo del Estado, las disposiciones
 "constitucionales contenidas dentro de la fracción
 "II del artículo 115, porque tal numeral reconoce
 "tanto la personalidad jurídica de los
 "Ayuntamientos como la facultad soberana de
 "éstos respecto al manejo de su patrimonio.- - - Si
 "dentro del anterior concepto de invalidez se
 "abordaron los elementos constitucionales que dan
 "sustento al carácter de la Hacienda Municipal, y a
 "las modalidades del patrimonio de los
 "Ayuntamientos, el presente concepto de invalidez
 "va en el sentido de identificar a los Municipios
 "como entes jurídicos con personalidad legal
 "constitucionalmente reconocida y por
 "consiguiente con facultades para el libre manejo
 "de su patrimonio con la única limitante del apego
 "a la ley.- - - Si expresamente se estipula dentro de
 "la fracción II del artículo constitucional
 "multicitado, que "Los municipios estarán
 "investidos de personalidad jurídica y manejarán
 "su patrimonio conforme a la ley", cualquier
 "interpretación que se efectúe en un sentido
 "contrario a dicho concepto constitucional es
 "transgresora de nuestro Pacto Federal, máxime si
 "se trata de omisiones o de actos concretos de



"autoridad cuyo resultado sea la inobservancia o la
"transgresión de dicha norma constitucional.- - De
"ahí que los actos cuya invalidez se demanda por
"este medio, sean lesivos y contravengan la
"literalidad de la norma constitucional señalada,
"desde el momento en que el titular del Ejecutivo y
"las instancias que jerárquica y
"administrativamente dependen de éste, efectúan
"actos de autoridad atentatorios a la personalidad
"jurídica del Ayuntamiento compareciente en esta
"Controversia Constitucional, esto en función a que
"una de las características de la personalidad
"jurídica de todo ente legítimamente reconocido, es
"la potestad de adquirir derechos y contraer
"obligaciones de una forma independiente, aunado
"al hecho de que estamos hablando de la
"personalidad jurídica de un Municipio, misma que
"trae implícita la posibilidad del manejo
"presupuestal de los recursos que legítimamente le
"corresponden a cada comunidad.- - En la
"especie, los actos y omisiones del titular del
"Ejecutivo Estatal, que han quedado descritos en el
"cuerpo de esta controversia, son atentatorios a
"nuestro máximo marco normativo, desde el
"momento en que se pretende establecer con
"disposiciones administrativas de carácter
"secundario, una serie de restricciones y de
"limitantes en cuanto al libre manejo del patrimonio

"municipal, tal cosa además de contravenir el pacto
 "federal en cuanto a la libre potestad de los
 "municipios de manejar libremente su patrimonio
 "atenta contra la propia personalidad jurídica del
 "municipio, en la medida en que una de las
 "atribuciones inherentes a la personalidad es la
 "libre disposición y el libre ejercicio de los
 "derechos y atribuciones que no puede tener más
 "limitante que la propia ley.- - - De ahí que los actos
 "cuya invalidez se demanda, se ubiquen
 "perfectamente como lesivos de los preceptos de
 "marco jurídico federal aludido, y sean por tanto
 "cabal competencia de esta Suprema Corte de
 "Justicia de la Nación.- - - TERCERO.- El titular del
 "Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, con los
 "actos y omisiones cuya invalidez se demanda por
 "medio de esta controversia, infringe abiertamente
 "la fracción IV del artículo 115 constitucional en
 "sus incisos a) y b), los cuales establecen
 "imperativamente que: "IV.- Los Municipios
 "administrarán libremente su hacienda... y en todo
 "caso: a) Percibirán... b) Las participaciones
 "federales que sean cubiertas por la Federación a
 "los municipios..."- - - Al emitirse por conducto del
 "Congreso de la Unión, el Decreto que contiene el
 "Presupuesto de Egresos de la Federación y
 "estipulándose en el mismo la obligatoriedad de
 "los Gobiernos de los Estados de proceder a la

716



"distribución a los municipios de los recursos del
 "ramo 00026 Superación de la Pobreza de dicho
 "Presupuesto de Egresos, tal situación nos coloca
 "ante la clara conclusión de que el titular del Poder
 "Ejecutivo del Estado de Oaxaca, con los actos y
 "omisiones descritos en la presente controversia,
 "transgrede las disposiciones del propio Decreto
 "del Congreso de la Unión pues las cantidades que
 "el Presupuesto de Egresos de la Federación
 "estipula se destinarán a los Estados, asimismo
 "deberán ser distribuidas a las municipales de cada
 "entidad federativa, bajo los criterios y metodología
 "que se estipulan en el propio Decreto.- - - Es el
 "caso que el Ejecutivo del Estado, con los actos y
 "omisiones descritos en el cuerpo de la presente
 "controversia viola flagrantemente las
 "disposiciones constitucionales insertas en los
 "incisos a) y b) de la fracción IV del artículo 115, en
 "la medida en que estos apartados establecen que
 "los municipios percibirán y que la Federación
 "cubrirá dichas participaciones, mandato que
 "incumple completamente el Ejecutivo del Estado.-
 "- - Para reafirmar tal aseveración es pertinente
 "referirnos al último párrafo del artículo 6 de la Ley
 "de Coordinación Fiscal, la cual establece
 "imperativamente que las citadas participaciones
 "deben ser cubiertas al municipio:- - - Ley de
 "Coordinación Fiscal.- - - Artículo 6 "...La

"Federación entregará las participaciones a los
 "municipios por conducto de los Estados... 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".- - - Con meridiana claridad
 "se observa que este precepto prohíbe de manera
 "enérgica y tajante que las mencionadas
 "participaciones sean objeto de deducciones, esto
 "es que se deben entregar íntegras a los
 "municipios y la entrega debe de ser en efectivo.- -
 "- Asimismo, el artículo 9 de la Ley de
 "Coordinación Fiscal prohíbe también que las
 "participaciones sean retenidas estableciendo que:
 "Las participaciones que correspondan a las
 "entidades y municipios son inembargables, no
 "pueden afectarse a fines específicos, ni deben
 "estar sujetas a retención, salvo para el pago de
 "obligaciones contraídas ...con autorización de las
 "Legislaturas locales e inscritas ...ante la
 "Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el
 "Registro de Obligaciones y Empréstitos de
 "Entidades y Municipios... En el Reglamento que
 "expida el Ejecutivo Federal, se señalarán los
 "requisitos para el Registro de Obligaciones de
 "Entidades y Municipios... - - - El precepto
 "invocado, igualmente prohíbe la retención de
 "participaciones y la excepción que establece la



"sujeta a la escrita y única condición de que sea
"para el pago de obligaciones inscritas ante la
"Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que
"además se cumplan los requisitos que establece
"el reglamento aludido en su artículo 9.- - - En tal
"sentido, es de concluirse que exceptuando las
"disposiciones previstas en el numeral aludido, en
"ningún caso pueden ser objeto de retención las
"participaciones que la Federación entrega a los
"municipios por conducto del Estado.- - - De
"conformidad con la disposición constitucional y la
"normatividad invocada, este municipio debe
"recibir en su totalidad, íntegras, en efectivo y de
"una forma inmediata las cantidades
"correspondientes al Fondo de Desarrollo Social
"Municipal previstas dentro del ramo 00026,
"Superación de la Pobreza del Presupuesto de
"Egresos de la Federación, de ahí que al no haber
"sido así nos enfrentamos a una directa violación
"de las disposiciones constitucionales aludidas por
"parte del titular del Poder Ejecutivo del Estado de
"Oaxaca.- - - CUARTO.- El titular del Poder
"Ejecutivo del Estado de Oaxaca, con los actos y
"omisiones descritos en el cuerpo de la presente
"controversia, transgrede el mandato
"constitucional que nuestro Pacto Federal le
"impone a los Gobernadores de los Estados dentro
"del numeral 120.--- Este artículo textualmente cita:

"“Los gobernadores de los Estados, están
 "obligados a publicar y a hacer cumplir las leyes
 "federales”.- - - De ahí que en el caso que nos
 "ocupa, el titular de la Administración Pública del
 "Estado de Oaxaca, inobserva las disposiciones
 "del referido precepto constitucional desde el
 "momento en que a la fecha no ha dado cabal y
 "exacto cumplimiento a las estipulaciones fijadas
 "dentro de una norma emitida por el Congreso de la
 "Unión. Esto es, desde el momento que el
 "Presupuesto de Egresos de la Federación es
 "aprovechado por el Congreso de la Unión, se
 "convierte en una norma de carácter general, cuya
 "observancia es obligatoria en toda la República
 "Mexicana, por tanto la totalidad de las
 "disposiciones contenidas en el señalado Decreto
 "son por obvias razones, de observancia
 "obligatoria en todo el país, para todos los
 "habitantes, cuantimás para los servidores
 "públicos.- - - Si nos enfrentamos a que en el caso
 "concreto el titular del Poder Ejecutivo del Estado,
 "lejos de efectuar una cabal y exacta observancia
 "de las disposiciones contenidas en el multicitado
 "Decreto del Congreso de la Unión y apegarse con
 "su actuar a los lineamientos establecidos en el
 "Presupuesto de Egresos, lejos de ello el titular de
 "la Administración Pública Oaxaqueña con sus
 "actos y omisiones ha vulnerado el orden

718



"constitucional y roto el marco de legalidad del
 "Pacto Federal en lo que a su actuar y desempeño
 "como autoridad corresponde.- - - Esto es, desde el
 "momento en que el C. Gobernador del Estado,
 "asume su responsabilidad como titular del Poder
 "Ejecutivo, le son inherentes las obligaciones que
 "se establecen tanto en la Constitución General de
 "la República, como en la particular del Estado, la
 "cual a mayor abundamiento establece literalmente
 "al respecto en la fracción I del artículo 80: "Son
 "obligaciones del Gobernador... "Cumplir el exacto
 "cumplimiento de la Constitución General y de las
 "Leyes y Decretos de la Federación, expidiendo al
 "efecto las órdenes correspondientes".- - - De ahí
 "que sea de concluirse que con los actos y
 "omisiones del Titular del Poder Ejecutivo del
 "Estado de Oaxaca que son materia de la presente
 "controversia, se rompa con el orden
 "constitucional, por lo que toca al numeral 120, de
 "ahí que por los razonamientos y argumentaciones
 "expuestas, deba declararse la invalidez de los
 "actos detallados en el cuerpo de la presente
 "controversia.- - - QUINTO.- Los actos de autoridad
 "del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, materia
 "de la presente controversia, vulneran y
 "contradicen las disposiciones del artículo 16 de
 "nuestra Constitución General.- - - Conforme a
 "dicho precepto, toda autoridad tiene dos claras

"limitaciones: Las garantías individuales de los gobernados que por ningún concepto deberá vulnerar y las facultades que las leyes les confieren, facultades que bajo ningún concepto deberán rebasar; interpretación ésta que encuentra sustento en la Jurisprudencia número 203, consultable a fojas 512, Segunda Parte, Salas y Tesis comunes, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988 la cual señala:

"AUTORIDADES.- Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite". - - - Así, en la especie, el espíritu del artículo 16 de nuestro Pacto Federal, enlazado a los preceptos legales invocados en el cuerpo de esta Controversia Constitucional, permiten concluir en base a un razonamiento lógico-jurídico que la omisión en el cumplimiento por parte del Ejecutivo Estatal de las disposiciones normativas contenidas dentro de una disposición legal expedida por el Congreso de la Unión, (como lo es en el caso que nos ocupa el Presupuesto de Egresos de la Federación), tal omisión es violatoria de disposiciones constitucionales desde el momento en que está modificando la esfera de competencia del Gobernador del Estado, situación que infringe el principio constitucional contenido en el artículo 16 del Pacto Federal cuya interpretación histórica y doctrinaria se resume en lo siguiente "Las



**"autoridades sólo pueden realizar lo que
"expresamente les faculta la ley".- - Razonamiento
"que se convalida con la disposición expresa
"contenida dentro del párrafo tercero del artículo 2
"de la Constitución Política del Estado Libre y
"Soberano de Oaxaca, la cual a la letra estipula
"que, "El Poder Público y sus representantes sólo
"pueden hacer lo que la ley les autoriza y deben
"hacer lo que la ley les ordena..."- - De ahí que
"por los razonamientos y argumentaciones vertidas
"en la presente, deba declararse la invalidez de los
"actos del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca,
"que han quedado descritos en el cuerpo de la
"presente Controversia Constitucional."**

CUARTO.- Por acuerdo de fecha treinta de agosto de mil novecientos noventa y seis, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, al que por turno correspondió conocer como Instructor al Ministro Humberto Román Palacios.

Por auto de fecha cuatro de septiembre del citado año, el Ministro Instructor tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional y ordenó emplazar a la autoridad demandada; asimismo, ordenó dar vista al Procurador General de la República.

QUINTO.- El Gobernador del Estado de Oaxaca, al formular su contestación de demanda, en síntesis manifestó lo siguiente:

1.- Que el Síndico, el Presidente y el Secretario Municipal, carecen de legitimación en la causa para accionar controversia constitucional, en representación del ayuntamiento, toda vez que en el caso el Síndico, Presidente y el Secretario municipales promoventes de esta controversia, no prueban con el acta respectiva, que hayan convocado y celebrado sesión de cabildo para someter a la consideración del pleno la promoción de esta controversia constitucional, por lo que los promoventes no justifican que la decisión mayoritaria de los miembros del ayuntamiento que representan, sea la de ~~arribar~~ ^{arribar} en esta controversia, consecuentemente, no se ha expresado la voluntad de todos y cada uno de los miembros del cabildo en ese sentido. Luego entonces, no existe ejecutividad ni sus actos gozan de la presunción de legitimidad, y en consecuencia la ausencia de probanza de acuerdo de cabildo tomado por mayoría para accionar esta controversia constitucional constituye una falta de legitimación en la causa, sin que para arribar en esta conclusión sea óbice la legitimación en el proceso del Síndico Municipal, pues ésta deviene de los artículos 22, fracción II y 4º, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado.

2.- Que es inexacto que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca haya incumplido el decreto de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que contiene el Presupuesto de



Egresos para la Federación, para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y seis; y que ese incumplimiento consista en la omisión de entrega de los recursos que le correspondan al Ayuntamiento demandante, del Fondo de Desarrollo Social Municipal, previstos dentro del ramo 00026 "Superación de la Pobreza" del Presupuesto de Egresos de la Federación, pues las entregas programadas convencionalmente han sido verificadas.

3.- Que es incorrecto que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca haya condicionado al Ayuntamiento actor la entrega de los recursos del fondo de Desarrollo Social Municipal previstos dentro del ramo 00026 "Superación de la Pobreza", del Presupuesto de Egresos de la Federación, bajo modalidades y requisitos que vulneren disposiciones establecidas en el referido decreto.

4.- Que en modo alguno el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca violó disposiciones legales, para pretender preestablecer y etiquetar por su parte, cantidades y los rubros que a cada municipio le corresponden y que cada municipio debe de ejercer por concepto de los recursos del fondo de Desarrollo Social Municipal previstos dentro del ramo 00026 "Superación de la Pobreza", del Presupuesto de Egresos de la Federación, contraviniendo las disposiciones establecidas del referido decreto.

5.- Que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, niega haber violado disposiciones legales, para elaborar y diseñar

fórmulas, metodología y cuantificación de los montos que a cada municipio del estado le corresponden, por asignación de recursos del fondo de Desarrollo Social Municipal previstos dentro del ramo 00026 "Superación de la Pobreza", del Presupuesto de Egresos de la Federación.

6.- Que no es cierto que el Ayuntamiento actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados el veinticuatro de julio de mil novecientos noventa y seis, pues en el periódico oficial publicado el catorce de febrero de mil novecientos noventa y seis, el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca dio a conocer la distribución de recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y seis, a los municipios del Estado de Oaxaca, y en el artículo Primero Transitorio de dicho acuerdo se establece que su entrada en vigor era a partir del quince de febrero de mil novecientos noventa y seis.

7.- Que por lo anterior, toda vez que el acto impugnado fue debidamente publicado y surtió sus efectos legales, por una presunción juris et de jure, fue del conocimiento de la parte actora, por lo que su ignorancia no le sirve de excusa para plantear su reclamación extemporáneamente.

8.- Que el Municipio actor arguye disposiciones del orden legal del Estado de Oaxaca, que no son ciertas, como es el Decreto No. 7 de fecha diez de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, pues en dicho Decreto no se define la naturaleza

721



jurídica del COPLADET, sino que es un Decreto gubernamental que agrupa a las dependencias del poder público, pues el COPLADET es un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, por ende, no es parte de la administración pública centralizada, depende del Ejecutivo pues los artículos 2 y 42 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, establecen que el Jefe de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal es el Gobernador Constitucional del Estado.

9.- Que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca niega ser omiso en la entrega de recursos que le corresponden al Ayuntamiento actor, provenientes del Fondo de Desarrollo Social Municipal, previstos dentro del ramo 00026 "Superación de la Pobreza" del Presupuesto de Egresos de la Federación, pues las ministraciones de recursos han sido verificadas según los calendarios pactados entre el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento actor, como lo pruebo con el Convenio de Desarrollo Social Municipal celebrado entre el actor y mi autoridad.

10.- Que es cierto que desde el día primero de enero de mil novecientos noventa y seis, derivado de los derechos que la ley establece, se creó un derecho para el actor para recibir los recursos previstos dentro del ramo 00026 "Superación de la Pobreza" del Presupuesto de Egresos de la Federación, pero tal derecho no es de cumplimiento automático e incondicionado sino que se encuentra sujeto a la formulación y firmas de convenios

de la Federación con los Estados, de convenios de las Entidades con los Municipios y según fórmulas presupuestarias que aprueben las entidades competentes.

11.- Que el monto total de los recursos destinados al Ayuntamiento actor, se encuentran sujetos a un calendario pactado entre el mismo Ayuntamiento y el Ejecutivo del Estado y la Federación, por tanto es cierto que se están cumpliendo los requisitos señalados en 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, emitido por la Secretaría de Desarrollo Social y publicado el cinco de enero de mil novecientos noventa y seis en el Diario Oficial de la Federación, dándose cabal cumplimiento a la normatividad contenida en el “Manual Único de Operación” 1996 del ramo 00026 “Superación de la Pobreza”, expedido por la Secretaría de Desarrollo Social.

12.- Que no es cierto que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, haya omitido entregar los recursos provenientes del ramo 00026, pues se ha verificado conforme al calendario de ministraciones, según los Convenios de Desarrollo Social Municipal suscritos entre el Ayuntamiento actor y el ejecutivo del Estado.

722



13.- Que no es cierto que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca pretenda condicionar al Ayuntamiento compareciente la entrega de recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal previstos dentro del ramo 00026 "Superación de la Pobreza" del Presupuesto de Egresos de la Federación, bajo modalidades y requisitos que vulneran las disposiciones establecidas en el referido decreto, además dichas pretensiones no son tema procesal de controversias constitucionales.

14.- Que es parcialmente cierto que los requisitos que se establecen para la recepción de recursos son: la conformación del Consejo de Desarrollo Municipal, la elaboración de expedientes técnicos y cédulas de información básica para cada proyecto que pretenda efectuarse y anexos técnicos de aprobación para cada proyecto. Para la entrega de recursos, también es necesario cumplir la cláusula tercera del Convenio de Desarrollo Social que establece la firma de acuerdos de coordinación con las municipalidades para la ejecución pragmática de los recursos derivados del ramo 00026, de igual manera el artículo 16 del Presupuesto de Egresos ya invocado, impone la obligación a los municipios de publicar el monto que les fue otorgado y priorización y aprobación de las obras que realizarán con dichos recursos, especificando para tal efecto el presupuesto que se ejercerá, sin embargo, el Ayuntamiento actor no ha cubierto el requisito que establece el artículo 16 del Presupuesto de Egresos, pues no ha publicado en los términos establecidos por las leyes vigentes en Oaxaca, el monto que le ha sido otorgado y las obras que realizará con dichos recursos en

su municipalidad, por tanto carecen de legitimación en la causa para accionar controversia constitucional.

15.- Que es cierto que el acuerdo de distribución de recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal contempla previsiones para el empleo programático de los recursos derivados del mismo; sin embargo, tal cuestión es consecuencia de la aplicación de las cláusulas décimo segunda y décimo tercera del Convenio de Desarrollo Social firmado por el Ejecutivo Federal y el del Estado de Oaxaca, además, tal cuestión ha sido expresamente pactada y aceptada por el Ayuntamiento actor, como se desprende de las cláusulas vigésimo tercera y vigésimo cuarta del Convenio de Desarrollo Social Municipal suscrito con el Gobierno del Estado, además de que el artículo 16 en su párrafo quinto establece la libertad de los Ayuntamientos de decidir la aplicación de los recursos a las materias preceptuadas por el mismo dispositivo y en uso de esa libertad, el actor firmó el Convenio de Desarrollo Social Municipal con el Ejecutivo Estatal, por lo que expresamente aceptó el procedimiento de asignación de recursos, la fórmula de asignación de recursos, el monto total asignado a la municipalidad que representa y el contenido programático para el cual se destinaron los recursos y su ministración calendarizada, por lo que se trata de actos consentidos tácitamente.

16.- Que el Ejecutivo del Estado, se apegó a la normatividad establecida en los convenios federales y municipales y el Ayuntamiento actor, aceptó expresamente el monto del Fondo de Desarrollo Social Municipal, resultante de la aplicación de las



formulas, según se prueba con la cláusula vigésimo tercera del Convenio de Desarrollo Social Municipal.

17.- Que no es cierto que el Gobierno del Estado de Oaxaca haya efectuado de manera unilateral y discrecional la distribución de los recursos de los Ayuntamientos del Estado, el diseño de la fórmula, y la elaboración de la metodología y cuantificación de los montos, pues como se ha precisado, la distribución y el diseño de la fórmula provienen del anexo técnico que forma parte del Convenio de Desarrollo Social, conforme a las disposiciones de su cláusula décimo segunda y en cumplimiento al párrafo quinto del artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1996, que establece a favor del Estado la atribución de diseñar la distribución de los recursos.

PARTE DE
NACION,
ACUERDO

18.- Que la fuente de los actos reclamados en esta controversia constitucional, la constituye el Acuerdo de distribución, dictado por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, dicho acuerdo fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el catorce de febrero de mil novecientos noventa y seis, porque así lo dispone el artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1996 y la cláusula décima tercera del Convenio de Desarrollo Social, firmado entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Oaxaca y según el artículo primero transitorio del Acuerdo citado, surtió efectos al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, es decir, desde el día quince de febrero de mil novecientos noventa y seis, por lo que a partir del día dieciséis de febrero de este año, las municipalidades del Estado de Oaxaca, tendrían derecho a

demandar en controversia constitucional al Ejecutivo Estatal durante los treinta días siguientes a la fecha de publicación del Acuerdo, término que se venció fatalmente el veintinueve de marzo de este año, por lo que precluyó la acción del Ayuntamiento actor, pues la demanda data de una fecha evidentemente posterior a la establecida por la ley, y en consecuencia esa corporación municipal consintió tácitamente los efectos legales del acuerdo y con ello se actualizó la causal de improcedencia contenida en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

19.- Que el Ayuntamiento actor suscribió con el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, Convenio de Desarrollo Social Municipal para el año de mil novecientos noventa y seis, el que preceptúa en la cláusula cuadragésima sexta, lo siguiente: "...Las partes manifiestan su conformidad con la celebración, contenido y alcances del presente convenio, y para el caso de las controversias que se susciten conocerá el Tribunal Superior de Justicia en los términos del artículo 127 fracción IV y V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca...", por lo que, toda vez que el procedimiento descrito por la cláusula mencionada no ha sido agotado, por tanto, no se cumple con el principio de definitividad que establece la fracción VI del artículo 19 de la ley invocada.

20.- Que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca celebró Convenio de Desarrollo Social con el Ayuntamiento actor, que



tuvo 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 Social Municipal, con programas financiados con recursos presupuestales del ramo 00026 y el citado convenio establece en sus estipulaciones el monto del Fondo de Desarrollo Social Municipal, el calendario de ministraciones de recursos, los criterios de asignación, el consentimiento de la fórmula aplicada para la asignación de recursos y los principios generales para la participación social, el desarrollo institucional municipal, el seguimiento y la evaluación de los programas del Fondo para el Desarrollo Social Municipal por lo que dicho convenio en términos del artículo 20, fracción IV de la Ley Reglamentaria, deja sin materia esta controversia constitucional sin que el consenso entre las partes tenga como objeto modificar, alterar o cambiar las disposiciones generales impugnadas pues no se pactó el valor de la ley ni su vigencia a su imperio.

21.- Que no es cierto que los recursos correspondientes al Fondo de Desarrollo Municipal formen parte del Patrimonio Municipal desde el momento en que el decreto que contiene dicha normatividad es aprobado, porque el decreto fue aprobado el viernes veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y cinco y entró en vigencia el primero de enero de mil novecientos noventa y seis, luego entonces durante la vacatio legis no surtió efecto legal alguno.

22.- Que los recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social Municipal, constituyen una forma de descentralización, entendida ésta como transferencia de funciones y medios de las dependencias federales al Estado y municipios, tan evidente es, que son parte de un proceso de descentralización que forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación y su fiscalización y supervisión compete a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y por tanto no quedan bajo la soberanía del Congreso Local en los términos del artículo 115 constitucional.

23.- Que los municipios al aplicar recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, realizan una descentralización por función, aplicando recursos federales y conforme a leyes federales de obra pública, adquisiciones, arrendamientos, de responsabilidades, etc., que son leyes de control presupuestal.

24.- Que la administración de los recursos derivados del ramo 00026 por los ayuntamientos, según el artículo 16 del Presupuesto de Egresos, está sujeta al control presupuestal de la Secretaría de Desarrollo Social, a la normatividad derivada de los Convenios de Desarrollo Social, al objeto establecido en el mismo artículo y a la supervisión que realice la Contraloría. Dentro de este marco normativo, los ayuntamientos tienen la libertad de decidir la aplicación de los recursos de entre los rubros que establece el párrafo quinto del artículo 16 invocado.



25.- Que los ayuntamientos tienen libertad de administrar su hacienda cuando se trata de recursos propios derivados de cualquier título.

26.- Que el Fondo de Desarrollo Social Municipal, no es parte de la hacienda pública municipal como lo afirma el actor falazmente, sino que es una aportación federal, sujeta a una normatividad específica derivada de los Convenios de Desarrollo Social que le permite al ayuntamiento, disponer de recursos y ejercerlos de manera descentralizada y libremente dentro de un marco legal, por tanto es ineficaz el argumento de que forman parte de la hacienda pública municipal.

27.- Que es ineficaz el argumento que sostiene la existencia de un derecho real sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación, aunque sí, derivado de la aplicación concreta de la ley, existe un derecho para los ayuntamientos para que en los términos de los Convenios de Desarrollo Social y de la aplicación de las fórmulas presupuestarias respectivas, según lo manda la ley que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación, reciban parte del Fondo de Desarrollo Social.

28.- Que no es cierto que las cantidades que el Ayuntamiento actor recibe del Fondo de Desarrollo Social Municipal puedan ser administradas de forma libre y autónoma, pues el Presupuesto de Egresos, tantas veces invocado le impone limitantes como son: la utilización de recursos para inversiones en los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje, letrinización, electrificación, etc., y los convenios de desarrollo

obligan al ayuntamiento a la participación de los Gobiernos Federal y de los Estados y de la sociedad en la inversión de recursos.

29.- Que el argumento jurídico que sostiene que toda fiscalización de los recursos públicos que manejan los ayuntamientos es contraria a la fracción IV del artículo 115 Constitucional es inexacta ya que el propio artículo establece la fiscalización de las haciendas municipales por las Legislaturas locales, cuando de sus recursos se trata; ahora, si son recursos derivados del Fondo de Desarrollo Social Municipal, compete a la Secretaría de Desarrollo Social y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la fiscalización de los mismos.

30.- Que habiéndose firmado el Convenio de Desarrollo Social entre la Federación y el Estado, el Convenio de Desarrollo Social Municipal entre el Estado y el Ayuntamiento actor y habiéndose ministrado los primeros recursos conforme a la calendarización pactada, el Ejecutivo del Estado de Oaxaca no ha incurrido en ningún hecho u omisión que atente en contra del derecho que tiene el accionante de recibir recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal en la forma y términos convenidos.

31.- Que el Ejecutivo del Estado no ha transgredido con sus actos la fracción II del artículo 115 constitucional, limitando de manera alguna la personalidad jurídica y el manejo del patrimonio de la corporación municipal actora, atendiendo a que la afirmación del actor es inexacta en cuanto reclama la libre potestad de manejar los recursos del Fondo de Desarrollo Social



Municipal como parte de su patrimonio público, pues como se ha demostrado, los Fondos de Convenio de Desarrollo Social, son propios de la Federación y su aplicación, administración y ejecución son descentralizados, como aportaciones al Estado y al través de éste, hacia los municipios, es decir, son apoyos extraordinarios hechos por la Federación de sus propios recursos, y en consecuencia de su patrimonio, por lo que no pueden ser considerados como parte del patrimonio y en consecuencia de la hacienda municipal.

32.- Que no se vulnera en perjuicio del Municipio actor la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, pues las participaciones federales a los ayuntamientos devienen del reconocimiento constitucional de que los Municipios de la República deben participar en los rendimientos de impuestos federales, en la proporción que la ley secundaria federal lo determine, (artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Federal), esta ley secundaria es la Ley de Coordinación Fiscal que crea y sustenta el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1996, que tiene el rango de ley, que contempla en el ramo 00028 las participaciones a entidades federativas y municipios que se ejercen de acuerdo con los porcentajes federales, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, (artículo 15, del Presupuesto de Egresos), estas participaciones tienen una naturaleza jurídica distinta al Fondo de Desarrollo Social Municipal y por tanto son dos cosas diferentes, por lo que no puede servir de fundamento de invalidez una ley inaplicable al caso concreto, porque entonces no habrá el

juicio lógico jurídico de contradictoriedad entre, el acto o norma impugnada y la Ley Suprema. No existe pues concepto de invalidez al invocar disposiciones inaplicables.

33.- Que no existe violación al artículo 16 Constitucional, pues oportunamente se dio cumplimiento al artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación, se suscribió el Convenio de Desarrollo Social con la Federación, en tiempo y forma se emitió el Acuerdo que signó las bases de distribución del Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Ayuntamiento actor aceptó la metodología y las bases, suscribiendo el Convenio de Desarrollo Social Municipal, por tanto se ha cumplido con todas y cada una de las disposiciones de la materia. Consecuentemente, se ejercieron las facultades que la ley otorga y ordena, por tanto, no se ha quebrantado la legalidad en perjuicio del Ayuntamiento actor que, inclusive, recibe y aplica los fondos derivados del convenio.

SEXTO.- Por oficio número 604/96 presentado ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día dieciocho de octubre de mil novecientos noventa y seis, el Procurador General de la República solicitó declarar infundados los tres primeros conceptos de invalidez que hace valer la parte actora, encaminados a esgrimir la presunta violación al artículo 115 Constitucional, en virtud de que los recursos materia de la litis son de naturaleza federal y no forman parte de la hacienda municipal, y, por lo que hace a los conceptos de invalidez cuarto y quinto señala, que siempre y cuando el Municipio actor pruebe

727



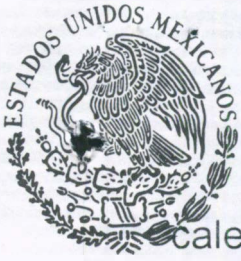
ante este Máximo Tribunal sus afirmaciones, deben declararse fundados los mismos en tanto el Gobierno del Estado de Oaxaca ha infringido las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación al emitir el "Acuerdo mediante el cual se da a conocer la distribución de recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y seis, a los Municipios del Estado de Oaxaca", publicado el catorce de febrero de mil novecientos noventa y seis en el Periódico Oficial del Estado, estableciendo restricciones a las ministraciones que del Fondo de Desarrollo Social Municipal deben efectuar a los Municipios y en consecuencia, considera que procede declarar la invalidez de la distribución del Fondo de Desarrollo Social Municipal que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca ha realizado entre los Municipios, conforme a la fórmula prevista en el Acuerdo mencionado en el párrafo anterior, así como las normas locales en que dicha distribución se sustenta.

SÉPTIMO.- Por auto de fecha veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y seis, el Ministro Instructor tuvo como tercero interesado en la presente controversia constitucional al Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo del Estado de Oaxaca y ordenó se le corriera traslado para que expusiera lo que a su derecho correspondiera.

OCTAVO.- El Coordinador General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo del Estado de Oaxaca, en síntesis manifestó lo siguiente:

a) Que la inobservancia que relata la actora consiste en la falta de entrega de la totalidad de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, el acondicionamiento, el preestablecimiento y etiquetas de cantidades en la elaboración de fórmulas, metodología y cuantificación de los montos por lo que los actos que reclama, tiene su origen en el Acuerdo del Gobernador del Estado mediante el cual se dan a conocer las cantidades del Fondo de Desarrollo Social Municipal para los Municipios del Estado que se publicó en el Periódico Oficial el Estado con fecha catorce de febrero de mil novecientos noventa y seis y surtió sus efectos legales al día siguiente, por lo que el juicio resulta improcedente en términos de las fracciones I y II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la Materia al haber transcurrido con exceso el término de treinta días que señala la ley, contados a partir de la fecha en que surtió sus efectos el mencionado acuerdo, por lo que se actualiza la hipótesis prevista en la fracción VII del artículo 19 de la ley invocada.

b) Que el Ejecutivo del Estado y el Ayuntamiento actor suscribieron el Convenio de Desarrollo Social Municipal, que tiene como objeto coordinar la ejecución de acciones y la aplicación de recursos para llevar a cabo la Política de Superación de la Pobreza e impulsar el desarrollo municipal y en el que se acordaron la aplicación de las disposiciones del artículo 16 del Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación y las disposiciones del Convenio de Desarrollo Social, al determinar el monto, la asignación, la fórmula, la aplicación, el



calendario de ministraciones, la aceptación de la fórmula de distribución, la integración de los Consejos de Desarrollo Municipal y las acciones de seguimiento y evaluación del Fondo de Desarrollo Social Municipal, por lo que los actos detallados en la demanda como violatorios de disposiciones constitucionales y legales, han sido consentidos expresamente por la parte actora en el referido convenio desde su firma, por lo que se actualiza la hipótesis prevista en la fracción V de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional al haber cesado los efectos de los actos que reclama.

c) Que la naturaleza de las funciones y erogaciones que se contienen en el ramo 00026 son estrictamente del orden federal y sólo son transferidos para su ejecución a los Estados y a los Municipios mediante esquemas de operación que se determinan en Convenios firmados con las entidades federativas y éstos con sus Municipios, determinando en ambos casos la distribución, la asignación, la utilización, el seguimiento y la evaluación de todas las acciones inherentes a dicha descentralización; función ejercida de manera conjunta con los órganos de la Federación y del Estado.

d) Que esta descentralización opera desde los más altos niveles de gobierno hasta la base de la organización política que es el Municipio, determinando funciones, tareas, evaluaciones, supervisiones, programaciones con base en los recursos para el desarrollo social que son de origen de la Federación y que de ninguna forma legal está previsto se incorporen al patrimonio de

los Estados o de los Municipios, es decir, ni en su inicio determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación ni en la operación que se transfiere, se establece por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pasen a formar parte de la hacienda estatal o municipal, por el contrario van sellados con una serie de requisitos que se deben cumplir para poder disponer de los recursos y aplicarlos en las obras señaladas y convenidas por los participantes, alternando la ejecución y toda la secuencia en las distintas instancias operativas de los niveles de gobierno que dan seguimiento a la debida aplicación de los recursos cuidando de la integración de la cuenta pública que se remite a la Secretaría de Desarrollo Social, encargada de velar por dicho ejercicio nacional.

e) Que no tiene la razón el Municipio actor al afirmar que las erogaciones del ramo 00026 son parte del patrimonio municipal desde el momento en el que el Decreto que contiene dicha normatividad es aprobado y que desde ahí tengan el derecho de administrar libremente los recursos derivados del citado ramo, ya que no puede considerar suyas las erogaciones previstas por el Congreso de la Unión en el ramo 00026 Superación de la Pobreza, debiendo recordar que su hacienda municipal se conforma con las contribuciones, derechos y demás participaciones que las legislaturas establezcan su favor, es decir destinados su patrimonio con una administración libre y directa, siendo el caso particular un Decreto del Congreso de la Unión que contiene el Presupuesto de Gastos de la Federación, para accionar programas que la misma diseña en aras de beneficiar a



la Nación y que en uso de la facultad constitucional de poder transferir su ejecución a las entidades federativas y a los Municipios, les da intervención para aplicar conjuntamente las funciones y los recursos diseñados, por lo que no es factible hablar de un derecho patrimonial, más bien de un derecho a operar recursos de la Federación destinados al combate y superación de la pobreza y, por tanto, no existe violación a las fracciones I y IV del artículo 115 Constitucional que el actor expresa en su demanda, pues todos los actos que se han realizado para la operación de los recursos del ramo 00026 Superación de la Pobreza, están delimitados por el Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación en su artículo 16, en el Convenio de Desarrollo Social mil novecientos noventa y seis y en el Convenio de Desarrollo Social Municipal, ya que son los instrumentos que contienen la normatividad para el manejo de las erogaciones federales, por lo que todos los acuerdos, convenios y manuales suscritos tienen fundamento legal y sustento normativo.

f) Que no existe transgresión a la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal ya que los actos impugnados Constituyen una facultad y derecho de contribuir con el Gobierno Federal, en el desarrollo de planes y sistemas democráticos de planeación, en donde aplica recursos propios destinados para el desarrollo social de la población más necesitada del país, participando en forma activa para su ejercicio el propio Estado y Municipios que lo integran, y los actos que se han ejercido en el manejo de los recursos que la Federación destina a estos

programas, son concordes con la normatividad y lineamientos establecidos para el caso, haciendo uso del respeto máximo a las autonomías y derechos municipales.

g) Que no se viola la fracción IV del artículo 115 Constitucional, pues las participaciones federales que deben cubrirse a los municipios del país tiene su fundamento constitucional en la fracción XXIX del artículo 73 de nuestra Carta Magna, el cual establece que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones que el Congreso Federal determine. Situación extensiva a los Municipios del país con la modalidad que impongan las Legislaturas locales y el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1996, contenido en el Decreto del Congreso de la Unión publicado el veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, contempla en el ramo 00028 las participaciones a entidades federativas y municipios que se ejercen de acuerdo con los porcentajes federales, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, las participaciones tienen un origen constitucional diverso al que le da vida al ramo 00026 pues para la operación de las participaciones, hay que fundamentarse en la Ley de Coordinación Fiscal y en las disposiciones que haya emitido la Legislatura local, mientras que en el caso del Fondo de Desarrollo Social Municipal la normatividad tiene su fundamento legal en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación, en su artículo 16 y en la reglamentación de los diversos convenios suscritos por la Federación, la Entidad y el Municipio.



h) Que el artículo 16 del Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal mil novecientos noventa y seis, ha sido cabalmente cumplido por el Ejecutivo del Estado y por el COPLADE, en el sentido de que han actuado conforme a todas las reglas de operación establecidas, pues se celebró el Convenio de Desarrollo Social y se elaboró la fórmula de distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social, la que forma el anexo técnico del Convenio. Se publicó la referida fórmula, conteniendo la metodología aplicada, en el Acuerdo del Gobernador del Estado mediante el cual se dan a conocer las cantidades asignadas del Fondo de Desarrollo Social Municipal en favor de los Municipios del Estado. Acto realizado en el Periódico Oficial del Estado con fecha catorce de febrero de mil novecientos noventa y seis. Se celebró el Convenio de Desarrollo Social Municipal con el Municipio actor, en donde se acordó conjuntamente la asignación, operación, calendario, aplicación, seguimiento, evaluación y comprobación de las funciones y recursos inherentes al manejo del Fondo de Desarrollo Social Municipal, por lo que la apreciación del Procurador General de la República sobre la metodología de aplicación de dichos recursos es inexacta, ya que omitió tomar en consideración el Convenio de Desarrollo Social 1996, suscrito entre la Federación y el Estado y concretamente su anexo técnico, en el que como parte integrante del mismo, se estableció y pactó la fórmula para la asignación del fondo de los municipios del Estado. De igual manera omite tomar en consideración el Convenio de Desarrollo Social Municipal suscrito con el Ayuntamiento actor.

i) Que el Presupuesto de Egresos no establece la obligación de aplicar una misma fórmula a la utilizada para la asignación de los recursos del Fondo a las entidades federativas, e incluso prevé la posibilidad de que los indicadores que se utilicen no sean exactamente los mismos a los tomados en cuenta para la asignación a los Estados, al establecer de manera expresa, que éstos pueden ser algunos otros, con la única condición de que los indicadores que se llegasen a aplicar sean similares. Entendiéndose por similar, algo que es semejante o parecido, es decir no idéntico a lo comparado.

j) Así pues, siguiendo los criterios de asignación emitidos por la Secretaría de Desarrollo Social y tomando en cuenta la situación real de la entidad en cuanto al desarrollo social, la Federación y el Estado elaboraron la fórmula en base a indicadores similares, como son de: pobreza, marginación, número de localidades, número de habitantes, entre otros indicadores de rezago social; siendo estos factores el contenido de las necesidades que efectivamente hay que satisfacer en Oaxaca, por lo que convinieron la asignación en base a criterios justos y transparentes, complementando a los índices tomados, el requerimiento de aplicar los recursos del Fondo a programas de impacto social en los municipios con la combinación de la totalidad de los recursos del ramo 00026 Superación de la Pobreza.

731



k) Que el Presupuesto de Egresos establece en forma clara que dicha distribución será consecuencia del convenio que al efecto realicen la Federación a través de la SEDESOL y el Estado y en consecuencia la asignación de los recursos está sujeta a esta convención pública, por lo que ningún objeto tendría la celebración de un convenio, si no se tuviese la posibilidad legal de pormenorizar e individualizar la norma genérica en que se traduce el Presupuesto de Egresos.

l) Que, en consecuencia, la clasificación de los rubros que aparecen en la publicación del acuerdo de distribución y a que hace alusión el Procurador, obedece a la metodología acordada con el Gobierno Federal, en cumplimiento a las disposiciones del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

m) Que derivado del propio Convenio y de la libertad municipal para aplicar los recursos del Fondo de Desarrollo Municipal en los rubros de desarrollo social autorizados, el actor suscribió con el Ejecutivo Estatal el Convenio de Desarrollo Social Municipal, donde expresamente aceptó la asignación de las cantidades y la aplicación de la fórmula a su municipio.

n) Que el Ayuntamiento actor no combate el Convenio de Desarrollo Social mil novecientos noventa y seis, celebrado en acatamiento al propio Presupuesto de Egresos de la Federación del cual indudablemente deriva los términos del acuerdo publicado por el Ejecutivo del Estado, en el que se da a conocer el monto de asignaciones que corresponden a cada municipio.

o) Que es inexacto que en el caso se vulnere el artículo 16 Constitucional, ya que el Poder Ejecutivo del Estado y COPLADE-OAX., han cumplido con las disposiciones del artículo 16 del Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para mil novecientos noventa y seis y, aunque precisa que el juicio de controversia constitucional es procedente, esto es así, ante violaciones directas a la propia Constitución Federal y no para la salvaguarda del principio de legalidad, es decir, no es un medio de defensa de la legislación secundaria.

NOVENO.- Con fecha veintiuno de febrero 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 la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados



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 Estado y uno de sus Municipios.

SEGUNDO.- El análisis de la oportunidad de la demanda no se analiza en este apartado, ya que forma parte de los planteamientos de improcedencia alegados por las partes.

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 El Espinal, Oaxaca.

Plantean la demanda el Presidente Municipal, el Síndico y el Secretario del Ayuntamiento actor.

El Presidente y Secretario del Ayuntamiento actor acreditan contar con dicha calidad, con copia certificada del acta de veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y seis que obra a fojas 611 de este expediente.

Ahora bien, los artículos 22, fracción II, 36, fracción V, 40, fracción I, 41, y 103 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca señalan:

**"ARTÍCULO 22.- El Ayuntamiento estará integrado
"por:**

**"...II.- Los Síndicos, que serán representantes
"jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la
"debida administración del erario público y
"patrimonio municipal, con base en el último censo
"de población se determinará el número de la
"siguiente manera:**

**"A) Un Síndico, si el Municipio tiene menos de
"veinte mil habitantes.**

**"B) Dos Síndicos, si tienen más del número de
"habitantes señalados en el inciso anterior, y..."**

**"ARTÍCULO 36.- El Presidente Municipal tiene a su
"cargo, la representación política del Ayuntamiento
"y la ejecución de sus resoluciones con las
"siguientes facultades y obligaciones:**

**"...V.- Asumir la representación jurídica del
"Ayuntamiento en los litigios, cuando el Síndico o
"Síndicos estén ausentes o impedidos legalmente
"para ello".**

**"ARTÍCULO 40.- En materia de procuración de la
"defensa de los intereses municipales, los Síndicos
"tendrán las siguientes atribuciones:**

**"...I.- Procurar, defender y promover los intereses
"municipales, representar jurídicamente al
"municipio en los litigios en que estos fueren parte,
"y en la gestión de los negocios de la hacienda
"municipal;..."**



"ARTÍCULO 41.- El Síndico no puede desistirse, transigir, comprometerse en árbitros y hacer cesión de bienes, salvo autorización expresa que en cada caso le otorgue el ayuntamiento y con la aprobación de la legislatura local y tratándose de bienes inmuebles previa su desincorporación".

"ARTÍCULO 103.- El Secretario tendrá las siguientes atribuciones:

"I.- Auxiliar al Presidente Municipal, en la conducción de la política interior del Municipio.

"II.- Tener a su cargo el archivo del Municipio.

"III.- Controlar y distribuir la correspondencia oficial del Ayuntamiento, dando cuenta diaria al Presidente Municipal para acordar si trámite.

"IV.- Convocar y asistir a las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa, pero sin voto, citar por escrito a las sesiones del Ayuntamiento y levantar las actas correspondientes.

"V.- Dar fe a los actos del Ayuntamiento, autorizar, expedir y certificar las copias de documentos oficiales, y suscribir y validar con su firma aquellas que contenga acuerdos y órdenes del Ayuntamiento y del Presidente Municipal o que obren en sus archivos.

**"VI.- Llevar y conservar los libros de actas,
"obteniendo las firmas de los asistentes a las
"sesiones.**

**"VII.- Expedir las constancias de vecindad que
"soliciten los candidatos a puestos de elección y
"los ciudadanos.**

**"VIII.- Coordinar las actividades de los Agentes
"Municipales y de Policía y comunicarles los
"acuerdos del Ayuntamiento y las órdenes del
"Presidente Municipal.**

**"IX.- Coordinar la elaboración de los informes
"anuales del Presidente Municipal, en caso de que
"no exista una dependencia a la cual el Reglamento
"Interior de la Administración Municipal le confiera
"esta atribución.**

**"X.- Auxiliar al Síndico en la elaboración del
"inventario general de muebles e inmuebles
"propiedad del Municipio.**

**"XI.- Ejecutar los programas que le correspondan
"en el contexto del Plan Municipal de Desarrollo y
"en el Reglamento Interior de la Administración
"Municipal.**

**"XII.- Las demás que establezcan esta Ley, los
"Reglamentos Municipales y acuerde el
"Ayuntamiento".**

De lo anterior, se advierte que tanto el Presidente como el Secretario del Ayuntamiento del Municipio actor, carecen de

734



facultades para representarlo en el presente juicio, pues el Presidente Municipal en términos del artículo 36, fracción V de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca transcrito anteriormente, sólo puede representar al Ayuntamiento cuando el Síndico o Síndicos estén ausentes o impedidos legalmente para ello, situación que en el caso no acontece pues no se encuentra acreditada en autos tal circunstancia, sino que por el contrario, el síndico del Ayuntamiento actor compareció por sí a este juicio, y por lo que hace al secretario del Ayuntamiento actor, la Ley Orgánica Municipal no le otorga facultades para representar al Ayuntamiento.

ORTE DE
IN. CON.
DE ACUERDOS.

Se ven de apoyo a lo anterior por analogía las jurisprudencias número 66/96 y 45/97, sustentadas por este Tribunal Pleno que a la letra señalan:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

"FUNCIONARIOS LEGITIMADOS PARA

"PROMOVERLAS (CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL

"ESTADO DE TAMAULIPAS).- Del análisis de los

"artículos 53, 54, 57, 60, fracción II, 61 y 67 del

"referido ordenamiento, vigente al cinco de

"diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se

"infiere que la representación legal para promover

"controversias constitucionales por los Municipios

"debe recaer, en primer lugar, en el síndico o

"síndicos del Ayuntamiento y, excepcionalmente,

"cuando tengan impedimento legal, en el

"presidente municipal, con la aprobación del Ayuntamiento".

**"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 del Presidente Municipal y del Secretario del Ayuntamiento, dichos promoventes, en el caso, carecen de legitimación para promover la presente controversia constitucional en representación del Ayuntamiento del Municipio actor; sin embargo, por lo que hace al síndico del Ayuntamiento actor, éste acredita contar con dicho carácter con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de fecha dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, visible a fojas 422 de este expediente y toda vez que como se ha precisado, los artículos 40 y 22, fracción II de la



Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, concede facultades a los síndicos de los Ayuntamientos del Estado para representarlos en los litigios en que éstos fueren parte, cabe concluir que si el citado promovente comparece a nombre y representación del Municipio en su carácter de síndico del Ayuntamiento del Municipio de El Espinal, Oaxaca, entonces tiene la legitimación necesaria para ejercer la presente acción de controversia constitucional 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.

RT. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número 22/97 sustentada por este Tribunal Pleno que señala:

**"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS
 "SÍNDICOS TIENEN LEGITIMACIÓN PROCESAL
 "PARA PROMOVERLA A NOMBRE DEL
 "AYUNTAMIENTO, SIN REQUERIR SU ACUERDO
 "PREVIO (LEY ÓRGANICA MUNICIPAL DEL
 "ESTADO DE OAXACA).- De conformidad con lo
 "dispuesto en los artículos 22, fracción II, y 40,
 "fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado
 "de Oaxaca, los síndicos son los representantes
 "jurídicos del Municipio y, para la procuración de la
 "defensa de los intereses municipales tienen, entre
 "otras, las siguientes atribuciones: procurar,
 "defender y promover los intereses municipales;**

*"representar jurídicamente al Municipio en los
 "litigios en que éste fuere parte, y en la gestión de
 "los negocios de la hacienda municipal. Por otra
 "parte, de los preceptos de referencia en relación
 "con los artículos 17, 34, 44 y 46 de la ley en cita,
 "se infiere que para que los síndicos puedan actuar
 "en uso de las atribuciones antes señaladas, no
 "requieren acuerdo previo del Ayuntamiento, ya
 "que la materia propia de las sesiones que éste
 "lleva a cabo se refiere específicamente a los
 "asuntos sustantivos propios de la administración
 "del Municipio, entre otros, ordenanzas, acuerdos
 "administrativos, prestación y vigilancia de
 "servicios públicos. Por tanto, los síndicos en uso
 "de las atribuciones que la ley les otorga, pueden
 "promover y representar legalmente al Municipio
 "en cualquier litigio, como lo es la acción de
 "controversia constitucional, sin que se establezca
 "condición o requisito formal previo para ello".*

CUARTO.- Previo al análisis de los conceptos de invalidez aducidos, por técnica se procede al estudio de las causales de improcedencia alegadas por las partes.

El Gobernador del Estado de Oaxaca y el Coordinador General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo del Estado de Oaxaca aducen que el presente juicio es improcedente porque toda vez que, para la solución de controversias que se

736



usciten entre el Estado y los Municipios, de éstas conocería el Tribunal Superior de Justicia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 127, fracción V, de la Constitución Estatal, por lo que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia, por no haberse agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.

En primer término, se precisa que el Municipio actor en la presente controversia constitucional plantea la invalidez de los siguientes actos:

a) El "no haberse efectuado a la fecha de presentación de la "demanda, la respectiva entrega de los recursos que le "corresponden del Fondo de Desarrollo Social Municipal previstos "dentro del ramo 00026 Superación de la Pobreza del "Presupuesto de Egresos de la Federación".

b) La pretensión de "condicionar" la entrega de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal previstos dentro del citado ramo 00026 del Presupuesto de Egresos Federal.

c) La pretensión de "preestablecer y etiquetar" las cantidades y los rubros que a cada municipio del Estado le corresponden y que deben ejercer por concepto de los referidos recursos.

d) La elaboración "discrecional y unilateral" de las fórmulas, metodología y cuantificación de los montos de los citados recursos que a cada municipio del Estado de Oaxaca le corresponden.

Ahora bien, el día catorce de febrero de mil novecientos noventa y seis, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el Acuerdo mediante el cual se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis a los municipios del Estado de Oaxaca, acuerdo que conforme a su artículo primero transitorio entró en vigor el día siguiente de su publicación.

SUPREMA CO
JUSTICIA DE LA
SECRETARÍA GENERAL I

Los artículos que conforman el citado acuerdo señalan:

**"ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Acuerdo tiene
"por objeto dar a conocer la fórmula determinada
"por el Gobierno del Estado de Oaxaca para la
"distribución del Fondo de Desarrollo Social
"Municipal del ramo 00026 "Superación de la
"Pobreza", a los 570 municipios del Estado de
"Oaxaca, así como las asignaciones que
"corresponden de dicho fondo a cada uno de los
"municipios durante el ejercicio fiscal de 1996".**

**"ARTÍCULO SEGUNDO.- Las asignaciones del
"Fondo de Desarrollo Social Municipal**



"correspondientes a los 570 municipios del Estado
"de Oaxaca, durante el ejercicio fiscal de 1996 se
"distribuirán con base en la siguiente fórmula:..."

"ARTÍCULO TERCERO.- Como parte de las
"asignaciones municipales correspondientes al
"componente de marginación, población y
"localidades, se contemplan las previsiones para
"los programas para disminuir la deserción escolar
"en la educación primaria, -anteriormente "Niños
"de Solidaridad"- y de apoyo a la superficie
"agrícola de alta siniestralidad y/o baja
"productividad, -antes ~~nos~~ e Apoyo a la
"Producción-. De conformidad con la normatividad
"de éste último programa, la liberación de la
"totalidad de los recursos correspondientes
"requerirá que antes del 31 del mes de marzo del
"ejercicio fiscal en curso, el cien por ciento de los
"productores empadronados reintegren los
"créditos que les fueron ministrados en el ejercicio
"fiscal de 1995. En caso contrario, la proporción
"equivalente a los fondos no recuperados será
"distribuida entre los 570 municipios del Estado,
"conforme a la fórmula descrita en el artículo
"segundo del presente acuerdo".

"ARTÍCULO CUARTO.- Las asignaciones previstas
"para el Fondo de Desarrollo Social Municipal entre

***"los municipios del Estado de Oaxaca,. Serán las
"siguientes:...".***

De la transcripción hecha, se advierte que en el acuerdo en comento se actualizan los actos precisados en los apartados b), c) y d) de la relación que antecede por las siguientes razones:

A) El presunto condicionamiento de la entrega de los recursos del ramo 00026 del Presupuesto de Egresos de la Federación, se actualiza en el acuerdo en estudio por medio de las variables contenidas en la fórmula de distribución de los citados recursos para su entrega (artículo segundo), así como del señalamiento de que la liberación de los recursos de apoyo en la superficie agrícola de alta siniestralidad y/o baja productividad requerirá de que antes del treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y seis, el cien por ciento de los productores empadronados reintegren los créditos que nos fueron ministrados en el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y cinco (artículo tercero).

B) El acto consistente en el preestablecimiento y etiquetamiento de las cantidades y recursos que a cada municipio corresponden de los citados recursos, también se deriva del establecimiento de las variables y los factores establecidos en el artículo segundo del acuerdo referido para la ministración de los recursos.

738



C) La elaboración de la fórmula de distribución de los recursos, expresamente se plasma en el multicitado artículo segundo del acuerdo en cita.

Por lo expuesto cabe concluir que los actos impugnados se actualizaron desde la publicación del acuerdo mediante el cual se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis a los Municipios del Estado de Oaxaca.

Ahora bien, las cláusulas PRIMERA, DÉCIMA SÉPTIMA Y CUADRAGÉSIMA SEXTA del Convenio de Desarrollo Social Municipal mil novecientos noventa y seis, suscrito por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y el Ayuntamiento de El Espinal señala:

"PRIMERA.- "El Estado" y "El H. Ayuntamiento" de "EL ESPINAL 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 social "municipal, 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, en particular, las que se refieren a
"la descentralización de programas de desarrollo
"social financiados con recursos presupuestales
"del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza".**

**"DÉCIMA SÉPTIMA.- "El Estado" se compromete a
"publicar en el órgano oficial de difusión de la
"entidad, a más tardar el día 15 de febrero de 1996,
"la distribución de los recursos del Fondo de
"Desarrollo Social Municipal correspondientes a
"todos y cada uno de los 570 municipios de la
"entidad, que resulten de la aplicación de la
"fórmula antes referida".**

SUPREMA
JUSTICIA DE
SECRETARÍA GENERAL

**"CUADRAGÉSIMA SEXTA.- Las partes manifiestan
"su conformidad con la celebración, contenido y
"alcances del presente convenio, y para el caso de
"las controversias que se susciten conocerá el
"Tribunal Superior de Justicia del Estado en los
"términos del artículo 127, fracción IV y V de la
"Constitución Política del Estado Libre y Soberano
"de Oaxaca".**

Derivado de lo anterior, el artículo 127, fracciones IV y V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca señala:



**"ARTÍCULO 127.- Corresponde al Tribunal Superior
"de Justicia:**

**"...IV.- Conocer de las controversias que se
"susciten sobre contratos celebrados entre el
"Gobierno del Estado y los particulares;**

**"V.- Conocer de las controversias que se susciten
"entre los Ayuntamientos del Estado y Ejecutivo
"del mismo;..."**

El artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de la
Materia señala:

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

**"...VI.- Cuando no se haya agotado la vía
"legalmente prevista para la solución del propio
"conflicto;..."**

De lo anterior, se concluye lo siguiente:

a) El artículo 127, fracción V, de la Constitución Estatal, prevé una vía legal para la solución de las controversias que se susciten entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos.

b) El Convenio de Desarrollo Social referido, prevé que en caso de controversias derivadas del mismo conocerá el Tribunal Superior de Justicia del Estado (Cláusula Cuadragésima Sexta).

c) El acto impugnado consistente en la falta de entrega de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal del ramo 00026 del Presupuesto de Egresos de la Federación, en su caso implica un incumplimiento al citado Convenio de Desarrollo Social (Cláusula Primera).

d) Los demás actos impugnados que se identifican con el Acuerdo mediante el cual se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y seis a los Municipios del Estado de Oaxaca, es una consecuencia legal y necesaria de lo expresamente pactado en el multicitado Convenio de Desarrollo Social (Cláusula Cuadragésima Sexta).

Por todo lo anterior, debe estimarse que toda vez que en el artículo 127 de la Constitución Estatal, que se considera en el propio Convenio de Desarrollo Social Municipal suscrito por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y el Ayuntamiento del Municipio actor, en la cláusula cuadragésima sexta, se prevé una vía legal para la solución de conflictos suscitados entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, en los que quedan comprendidas las controversias derivadas del propio Convenio, y como los actos impugnados son una consecuencia inmediata y legal de dicho convenio, la parte actora debió agotar la citada vía



para la solución del conflicto y como no lo hizo en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de la Materia y, en consecuencia, debe sobreseerse el juicio en términos del artículo 20, fracción II de la citada ley.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.- Se sobresee en la presente controversia constitucional, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de El Espinal, Oaxaca, en contra de los actos y autoridades precisados en el resultado primero de esta resolución.

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

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

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:

HUMBERTO ROMÁN PALACIOS.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.

Esta hoja corresponde a la controversia constitucional número 47/96, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de El Espinal, Oaxaca, fallado el día veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y ocho, en el sentido siguiente: **ÚNICO.-** Se sobresee en la presente controversia constitucional, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de El Espinal, Oaxaca, en contra de los actos y autoridades precisados en el resultado primero de esta resolución.- Conste.