

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA y voto particular relativos a la Controversia Constitucional 12/2004, promovida por el Ayuntamiento de Mérida, Estado de Yucatán, en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 12/2004
ACTOR: AYUNTAMIENTO DE MERIDA,
ESTADO DE YUCATAN

MINISTRO PONENTE: JOSE RAMON COSSIO DIAZ

MINISTRO ENCARGADO

DEL ENGROSE: GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL

SECRETARIO: MARAT PAREDES MONTIEL

México, Distrito Federal. Acuerdo de Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintitrés de noviembre de dos mil cuatro.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.- Por oficio presentado el trece de febrero de dos mil cuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ana Rosa Payán Cervera y José Perfecto Pinto Matos, quienes se ostentaron como Presidenta y Secretario del Ayuntamiento de Mérida, Estado de Yucatán, respectivamente, promovieron controversia constitucional en representación de éste, en la que demandaron la invalidez del acto que más adelante se precisa, emitido por la autoridad que a continuación se señala:

"II.- ORGANO DEMANDADO Y SU DOMICILIO: H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con domicilio en Avenida Congreso de la Unión 66, Colonia El Parque, en la Delegación Venustiano Carranza del Distrito Federal.... III.- TERCEROS INTERESADOS:--- a) El Presidente de la República.... IV.- NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ DEMANDA: el segundo párrafo del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 2003, que a la letra dice: (se transcribe)"

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

"VI. HECHOS O ABSTENCIONES QUE LE CONSTAN AL ACTOR Y QUE CONSTITUYEN LOS ANTECEDENTES DE LA NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA: --- 1.- El día 31 de diciembre de 2003, la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, entre cuyas disposiciones se incluye la norma general cuya invalidez se reclama, que lo es el segundo párrafo del artículo 12.... 2.- El mismo día, el decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004 fue promulgado por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación."

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

"1. LA NORMA GENERAL IMPUGNADA ES VIOLATORIA DEL INCISO F) DEL ARTICULO 72 CONSTITUCIONAL, EN TANTO PRETENDE REFORMAR UNA LEY, SIN HABER SEGUIDO EL PROCESO LEGISLATIVO.... Las transferencias de recursos que el Gobierno Federal aporta para la integración de la Hacienda Pública de los Municipios se compone, sustancialmente, de dos ramos presupuestales: el Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipales, y el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, regulados ambos por la Ley de Coordinación Fiscal.... De manera específica, los artículos 25 y siguientes de la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, regulan sustantivamente las aportaciones federales a entidades federativas y municipios.... El artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que independientemente de las participaciones federales reguladas por el mismo

ordenamiento jurídico, se establecen las aportaciones federales, como recurso que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para cinco Fondos especiales: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; el Fondo de Aportaciones Municipales; el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.--- La Ley establece en el mismo artículo 25 que estos fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán de acuerdo a lo dispuesto por el Capítulo V de la Ley; adicionalmente, el artículo 32 que los fondos se enterarán mensualmente a los Municipios de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 del mismo ordenamiento.--- De este modo, el Poder Legislativo buscó proteger la Hacienda Pública Municipal para efectos de que ninguna autoridad estuviera facultada para alterar la integración, distribución, administración, ejercicio o supervisión del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, para lo cual estableció en la Ley, en forma exhaustiva, las únicas restricciones y limitaciones válidas para el ejercicio de estos recursos públicos.--- Por su parte, el artículo 72 inciso F) de la Constitución General de la República regula el proceso legislativo por virtud del cual pueden ser modificadas las leyes, estableciendo que en la interpretación, reforma o derogación de las mismas deben observarse los mismos trámites seguidos para su formación.--- En el caso que la norma general impugnada, emitida por una sola de las Cámaras del Congreso de la Unión, pretende imponer al destino y ejercicio de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, limitaciones y restricciones no previstas por el Legislador al autorizar en la Ley de Coordinación Fiscal la apertura programática y los conceptos de gasto a los que debe sujetarse dicho Fondo presupuestal.--- De este modo, el segundo párrafo del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, al establecer que 'al menos el 25 por ciento' de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 'puede' destinarse a actividades productivas del sector primario, pretende reforma disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, sin que se hayan agotado las etapas del proceso legislativo y las modificaciones a ésta hayan sido aprobadas por ambas Cámaras.--- Esto es así, porque en la Ley de Coordinación Fiscal no existe ninguna restricción en el sentido de que al menos algún porcentaje de los recursos que integran este Fondo, pueda destinarse a renglones de gasto distintos a los previstos en forma exhaustiva por el artículo 33 del mismo ordenamiento.--- En resumen, la norma general que se impugna es violatoria del inciso F) del artículo 72 constitucional, porque pretende modificar el marco de restricciones, limitaciones y conceptos de gasto previsto por la Ley de Coordinación Fiscal, sin que ésta haya sido reformada siguiendo los mismos trámites observados para su formación, y sin que esas modificaciones hayan sido aprobadas sucesivamente por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.--- 2. LA NORMA GENERAL IMPUGNADA ES VIOLATORIA DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, EN TANTO PRETENDE QUE ORGANOS DISTINTOS AL AYUNTAMIENTO, APRUEBEN EL DESTINO DEL GASTO PUBLICO MUNICIPAL.--- La Constitución General de la República es clara en la fracción IV del artículo 115 constitucional, al disponer que los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien por quien ellos autoricen, conforme a la Ley.--- La norma general que se impugna es violatoria de esta disposición constitucional porque sin mediar autorización expresa de cada uno de los ayuntamientos del país, trasladan sin fundamento legal a los denominados Consejos de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de autorizar el destino de al menos una cuarta parte de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.--- La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, por su parte, establece la existencia de estos Consejos Municipales en su artículo 24, sujeta a la celebración de convenios de coordinación entre el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas y los Ayuntamientos, supuesto en el cual los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentables tendrían determinadas formas de intervención en la definición de prioridades y en la planeación y distribución de los

recursos que los tres órdenes de gobierno destinen al apoyo de inversiones productivas y para el desarrollo rural sustentable.--- Sin embargo, en ningún caso la Ley de Desarrollo Rural Sustentable traslada la aprobación del destino de una parte de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social a estos Consejos, cuyas formas de intervención dependen de la celebración de un convenio de colaboración para el efecto.--- De cualquier modo, resulta incontrovertible que la norma general aprobada tan sólo por la Sala de Diputados, al trasladar la facultad de destinar una parte de los recursos que integran la hacienda municipal a órganos distintos a los Ayuntamientos, es absolutamente inconstitucional.--- 3. LA NORMA GENERAL IMPUGNADA ES VIOLATORIA DEL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL, EN TANTO VIOLENTA EL PRINCIPIO DE JERARQUIA DEL MARCO JURIDICO MEXICANO.--- El Presupuesto de Egresos de la Federación es un ordenamiento por su naturaleza transitorio, de aprobación reservada en forma exclusiva a una de las Cámaras y no al Congreso de la Unión, que debe sujetarse a los principios jerárquicos previstos por el artículo 133 constitucional.--- En el caso, como se ha explicado con anterioridad, que la norma general que se combate, aprobada por una sola de las Cámaras del Poder Legislativo, pretende introducir modificaciones a un sistema de aportaciones federales regulado por una Ley del Congreso de la Unión, ordenamiento jerárquico superior al Presupuesto de Egresos de la Federación.”

CUARTO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la parte actora estima violados, son los artículos 72, inciso f), 115, fracción IV y 133.

QUINTO.- Por acuerdo de trece de febrero de dos mil cuatro, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar bajo el número 12/2004 el expediente relativo a la presente controversia constitucional, la cual por razón de turno correspondió conocer al Ministro José Ramón Cossío Díaz como instructor del procedimiento.

Por auto de trece de febrero de dos mil cuatro, el Ministro instructor tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional; reconoció personalidad únicamente a la Presidenta Municipal como representante jurídica del Ayuntamiento con fundamento en el artículo 40, fracción XVII de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán; ordenó emplazar a la autoridades demandadas para la formulación de su respectiva contestación, precisando que tiene también este carácter el Presidente de la República y no el de tercero interesado, como solicitó la promovente; ordenó a la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que, dentro del plazo de diez días hábiles contados a partir de la notificación del auto, remitiera los antecedentes legislativos o las constancias que sirvieron de base para la emisión de la norma general impugnada; y, dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.- La Cámara de Diputados, a través de su representante, el Diputado Juan de Dios Castro Lozano, quien en su calidad de Presidente de la Mesa Directiva tiene la representación de dicho órgano, al contestar la demanda adujo, en síntesis, lo siguiente:

1. Que es cierto el acto imputado a la Cámara de Diputados, respecto a la examinación, discusión y aprobación en lo general y en lo particular del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro.

2. Que se actualiza una causal de sobreseimiento, al afirmar que no existe invasión a la esfera constitucional de competencia de la actora. Esto es así, a juicio de la demandada, toda vez que el argumento que aduce la actora en tanto se le está privando de seguir percibiendo las aportaciones federales que establece el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal es incierto y no plantea una violación directa a la Constitución. Continúa argumentando que el municipio actor no plantea la existencia de alguna invasión de esferas constitucionales de competencia ni violación alguna, directa o indirecta, a la Constitución, por lo que pide se declare el sobreseimiento de la presente controversia con fundamento en los artículos 20, fracción II en relación con el artículo 19, fracción VIII, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucionales.

3. Que no es cierto el concepto de invalidez señalado con el numeral primero, toda vez que la norma impugnada no es violatoria del inciso f) del artículo 72 constitucional, ya que no pretende reformar ley alguna, como argumenta la actora.

Para fundamentar la afirmación anterior, argumenta que si el presupuesto de egresos constituye el documento rector y de ajuste de la economía general, es la base angular que regula la distribución del ingreso previamente aprobado; que todas las medidas, regulaciones, directrices, prioridades, objetivos, metas, acciones y alternativas que se emitan con sujeción a la norma constitucional y a la ley en que se incluyan, son valederas y legalmente establecidas, por lo que resulta infundada la pretensión de la actora de que se invalide constitucionalmente el segundo párrafo del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil cuatro.

Expone que el objetivo de la Ley de Coordinación Fiscal es distinto al ya precisado del Presupuesto de Egresos, de tal suerte que el objeto de aquélla es coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, estableciendo la participación que corresponda a sus haciendas públicas de los ingresos federales, así como distribuir entre ellos las participaciones correspondientes.

Por otro lado, puntualiza que el Congreso de la Unión está facultado para crear los fondos de Aportaciones Federales, tanto en su definición, contenido y actividades a las cuales se destinará, como son las contenidas en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y, por su parte, la Cámara de Diputados tiene la potestad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que se deben comprender dichas aportaciones.

En este orden de ideas, señala la demandada que por medio del artículo impugnado se propone que se destine el 25% de los recursos asignados dentro del Ramo 33, necesariamente con la aprobación del Cabildo o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, a actividades productivas del sector primario, específicamente, además de lo ya permitido, a la adquisición de insumos, maquinaria y servicios que den apoyo a las actividades agropecuarias.

Argumenta que de los artículos 25, 26 y 27 constitucional, se desprende que el Estado fomentará, entre otras, la actividad agropecuaria y forestal para darle uso debido a la tierra, toda vez que dichas cuestiones son consideradas de interés público, lo que implica a todas las entidades federativas y municipios, con la finalidad de garantizar bienestar a la población campesina y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, lo cual está sustentado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y es aplicado por las leyes respectivas.

Por otro lado, en lo referente a la Ley de Desarrollo Rural, expone la demandada que de la interpretación de los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 61, 62, 63, 64 y 69 de la misma, se desprende que el Gobierno Federal celebrará convenios referentes a los Programas de Desarrollo Rural Sustentable con las entidades federativas, a través de los gobiernos municipales. En el caso de los municipios, se integrarán los Consejos Municipales, los cuales estarán conformados por los presidentes municipales; los representantes del municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes; y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social en el Municipio.

En virtud de lo anterior, a juicio de la demandada, por el hecho de que el municipio actor forma parte de dicho consejo y por haber celebrado convenio con el gobierno federal, será quien decida si destina o no a actividades productivas del sector primario la cantidad en cuestión, toda vez que dicha actuación será necesariamente con la aprobación del Cabildo o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, además de que podrán destinarse también a la adquisición de insumos, maquinaria y servicios en apoyo a las actividades agropecuarias y en su caso mezclarse con recursos provenientes de otros programas federales, estatales o municipales, según se considere conveniente y de acuerdo a las necesidades propias de cada región. Por esto es que, argumenta, no se invade la hacienda municipal, ya que se conserva la libre disposición y aplicación de recursos, a fin de satisfacer sus necesidades.

En otro orden de ideas, hace una distinción, con base en las tesis de jurisprudencia emitidas por este Alto Tribunal, entre las participaciones federales y las aportaciones federales. Las primeras son las cantidades del Fondo General de Participaciones formado con la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan con la Federación, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación, siendo el caso que corresponde a las Legislaturas Locales establecer su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general. Por otro lado, las aportaciones son de naturaleza federal y corresponden a una partida que la Federación destina para coadyuvar con el fortalecimiento de los estados y municipios en apoyo de actividades específicas, las cuales están previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y reguladas en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que resultan independientes de lo que se destine a los estados y municipios por concepto de participaciones federales.

A la luz de lo expuesto, argumenta que si la Ley de Coordinación Fiscal contiene disposiciones que establecen mecanismos jurídicos en los que la Federación entere las participaciones federales a los municipios, ello no invade la esfera constitucional de competencia de la parte actora.

Lo anterior en virtud de que, de acuerdo con la demandada, la Constitución faculta a la Federación para entregar dichos recursos a los estados para su distribución y a los municipios para su administración y uso autónomo, por lo que el artículo impugnado se ajusta a la legalidad, toda vez que, a su juicio, no se le están restringiendo ni negando las participaciones que le corresponden al Municipio actor.

Agrega que la Ley de Coordinación Fiscal tiene la naturaleza de andamiaje jurídico y por lo tanto debe sujetarse y cumplir con los lineamientos del Presupuesto de Egresos, y no viceversa como lo establece la actora.

Por otro lado, afirma que el Presupuesto de Egresos constituye un acto de previsión y autorización materialmente administrativo y formalmente legislativo, y no una norma general formal y materialmente legislativa que pretende modificar la Ley en cuestión.

4. Que el concepto de invalidez señalado con el numeral segundo no es cierto, toda vez que, a su juicio, la norma impugnada no es violatoria de la fracción IV del artículo 115 constitucional, ya que no pretende que órganos distintos al ayuntamiento aprueben el destino del gasto municipal.

Para fundamentar su dicho, aduce que lo que se regula en el Presupuesto es la forma en que el gasto público deberá ser redistribuido y aplicado, incluyendo a las participaciones federales que se destinarán a los estados y municipios, y siendo las aportaciones federales recursos que la Federación destina para coadyuvar al fortalecimiento y apoyo de actividades específicas, aún cuando pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidas dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación.

Asimismo, ofrece los razonamientos vertidos por este Alto Tribunal en la controversia constitucional 4/98, promovida por el Ayuntamiento de Puebla, Puebla, y otros del mismo Estado, al abordar el estudio de la naturaleza de las aportaciones federales, en relación con la libre administración hacendaria conferida en el artículo 115, fracción IV, constitucional, en donde se concluye que éstas son independientes a los participaciones federales.

5. Que el concepto de invalidez señalado con el numeral tercero, no es cierto toda vez que, a su juicio, el artículo impugnado no violenta el principio de jerarquía del marco jurídico.

Para justificar su afirmación, argumenta que la Cámara de Diputados aprobó el presupuesto con base en la facultad exclusiva conferida por el artículo 74, fracción IV, de la Constitución y acorde con lo dispuesto por el artículo 124 del mismo ordenamiento. De ahí que, de acuerdo con la demandada, dicho instrumento regulador del gasto público federal tenga sustento jurídico en la Norma Fundamental, que constituye la punta de la pirámide del ordenamiento jurídico nacional y en consecuencia no vulnera el principio citado por la demandada. Adicionalmente, argumenta que la Ley de Coordinación Fiscal expedida por el Congreso de la Unión es inferior a la Constitución y, por lo tanto, lo es también respecto del Presupuesto, toda vez que éste encuentra su fundamento directo en la Constitución.

6. Que el Presupuesto de Egresos no tiene carácter de norma general, sino de acto jurídico.

En efecto, argumenta la demandada que el Presupuesto constituye un acto formalmente legislativo pero que materialmente es un decreto de carácter administrativo y de control político por parte de la Cámara de Diputados, ya que se refiere a un acuerdo entre dos poderes, es decir, entre el Poder Ejecutivo Federal y el órgano legislativo mencionado y, por lo tanto, no contiene normas de derecho y no afecta los derechos de particulares, sino que únicamente se establece para el funcionamiento del aparato administrativo de gobierno. De ahí que, según la demandada, el referido presupuesto no debe ceñirse para su emisión al proceso legislativo previsto por el artículo 72 de la Constitución Política, como lo argumenta la actora.

SEPTIMO.- El Presidente de la República, al contestar la demanda por medio de su representante, la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, María Teresa Herrera Tello, en síntesis argumentó lo siguiente:

1. Que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 10 de la propia Ley y el 105 constitucional.

Esto es así, según manifestó la demandada, toda vez que en ninguno de los supuestos que establece limitativamente el artículo 105 constitucional se establece que pueda un Municipio demandar al Congreso de la Unión. Argumenta que la controversia debe suscitarse necesariamente entre las entidades políticas que integran el Estado Federal Mexicano, es decir, la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, o bien, en el seno de las tres primeras, entre sus respectivos poderes u órganos de gobierno, situación que no se actualiza en la especie. Por lo tanto, hay una falta de legitimación activa del Municipio y, pasiva, del Congreso de la Unión para poder comparecer como partes en la presente controversia.

2. Que es cierto que, el 31 de diciembre de dos mil tres, la Presidencia de la República promulgó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** en la misma fecha.

3. Que el Presupuesto de Egresos es un acto materialmente administrativo y en consecuencia su demanda debe entenderse promovida en contra de un acto y no de una norma general.

Por otra parte, que el Decreto fue promulgado de acuerdo con las facultades conferidas constitucionalmente al Presidente de la República.

También aduce que la facultad conferida a la Cámara de Diputados para incluir disposiciones relativas a las aportaciones federales y, en particular, las que integran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura

Social, se desprende del artículo 32 de la Ley de Coordinación, en donde se establece que dicho fondo no tiene más limitaciones incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de la propia Ley, mismo que señala que el destino será exclusivamente el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema. De acuerdo con el inciso a) del precepto en cita, se especifican los siguientes rubros: electrificación rural, caminos rurales, infraestructura productiva rural, agua potable, alcantarillado, entre otras.

En relación con lo anterior, expone que el artículo 12, segundo párrafo, del Presupuesto de Egresos, al establecer que las aportaciones para la infraestructura social municipal se destinarán a las actividades productivas del sector primario, incluyendo la adquisición de insumos, maquinaria y servicio de apoyo a las actividades agropecuarias, no modifica el destino determinado por la Ley de Coordinación Fiscal, sino que tan sólo precisa o especifica dos finalidades que están comprendidas dentro de las genéricas que establece el referido precepto. De esto, a juicio de la demandada, se sigue que no se le imponen restricciones a lo ya permitido, sino que, por el contrario, se aclara y precisa que tales recursos podrán ser destinados a las actividades productivas del sector primario, dando mayor libertad al Municipio para su aplicación.

4. Que el acto de autoridad no es violatorio del inciso f) del artículo 72 constitucional.

Esto es así, según la demandada, ya que el Presupuesto de Egresos no está reformando ninguna ley y, por ello, no es necesario seguir el procedimiento delimitado en el artículo 72 constitucional, además de que la Cámara de Diputados obra de acuerdo con la facultad que en exclusiva le confiere el artículo 74, fracción IV, del mismo ordenamiento y en virtud de esto no debe discutirse en ambas cámaras, es decir, pasar por el proceso legislativo que para la reforma de una ley o decreto se establece en nuestra Carta Magna. Adicionalmente, expone que el artículo 70 constitucional establece que sólo las resoluciones del Congreso de la Unión tendrán el carácter de ley y, además, no existe disposición constitucional alguna que confiera tal carácter a las resoluciones de una sola de sus Cámaras, por lo que el Presupuesto no viola el artículo en cuestión.

Por otro lado, argumenta que en el Presupuesto no se impone al Municipio la obligación de destinar las aportaciones a los fines que se refiere, ni autoriza que los recursos sean aplicados a tales fines sin la aprobación del Municipio, de ahí que no se le depara ningún perjuicio a éste.

5. Que el acto de autoridad no es violatorio de la fracción IV del artículo 115 constitucional. La demandada estima este argumento inatendible e infundado, en tanto que no existe a esta fecha en el Municipio de Mérida, Yucatán, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable a que se refiere el precepto impugnado y, por lo tanto, no le causa perjuicio alguno ya que las aportaciones deberán ser aprobadas por el Cabildo Municipal, de acuerdo con el precepto impugnado, de tal suerte que no se traslada ninguna facultad que sea propia del Ayuntamiento de Mérida a órgano diverso.

6. Que el acto de autoridad no es violatorio del artículo 133 constitucional, toda vez que el artículo impugnado no modifica ni contraviene el régimen jurídico de las aportaciones, establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

OCTAVO.- El Procurador General de la República, al formular su opinión, manifestó en síntesis:

1. Que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.

2. Que la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Mérida Yucatán cuenta con la debida legitimación procesal para interponer la presente controversia constitucional a nombre del Municipio.

3. Que la demanda fue interpuesta oportunamente, en atención a las siguientes consideraciones:

a) El Presupuesto de Egresos de la Federación constituye un acto de aplicación de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y por ende debe ser tratado como un acto administrativo y no como una ley general.

b) De acuerdo con el numeral 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, el plazo de treinta días para interponer la demanda corre a partir de que el actor se ostente sabedor del acto, que en el presente caso fue del día treinta y uno de diciembre de dos mil tres, fecha en que el Presupuesto fue publicado en el **Diario Oficial de la Federación**. Por ende, el plazo transcurrió del día dos de enero de dos mil cuatro al trece de febrero del mismo año, descontando los días inhábiles para el cómputo.

c) Toda vez que la demanda se presentó ante este Alto Tribunal el día doce de febrero de dos mil cuatro, se concluye que es oportuna.

4. Que la causal de improcedencia hecha valer por el Presidente de la República es infundada porque, por un lado, la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Mérida cuenta con plena legitimación activa para promover la demanda y, por otro, porque de acuerdo con el artículo 105 constitucional la Cámara de

Diputados del Congreso de la Unión es y forma parte de uno de los Poderes de la Unión y, por ende, puede emitir actos que a juicio de otras autoridades vulneren el orden constitucional.

5. Que la causal de improcedencia enderezada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, según la cual no existe invasión a la esfera de competencia de la actora, es también infundada por las razones que se establecen en la Tesis P. /J. 92/99, consultable en la página 710, del Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, del Semanario Judicial y su Gaceta, que es del siguiente tenor literal:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.

Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán--Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

6. Previo análisis de la demanda y sus contestaciones, manifiesta que:

a) A su juicio, el argumento esgrimido por el promovente, tendiente a probar la indebida modificación de la Ley de Coordinación Fiscal por parte del Presupuesto de Egresos, es infundado, toda vez que éste únicamente instituye un porcentaje de distribución de los recursos legales correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, lo cual en ninguna manera modifica el marco de restricciones, limitaciones y conceptos de gastos previstos en la citada Ley.

Por lo anterior, afirma que si no hubo modificación alguna a la ley no tenía porqué seguirse un procedimiento legislativo que involucrara a ambas Cámaras, por lo cual no existe una violación al artículo 72, apartado F, de la Constitución Federal.

b) Afirma que no existe vulneración al principio de libre disposición de la hacienda municipal, consagrado en el artículo 115 constitucional, toda vez que las Aportaciones Federales no están sujetas a dicho régimen, ya que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones de la misma naturaleza.

c) A su parecer, no es cierto el argumento esgrimido por la parte actora, consistente en que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión haya trasladado a los Consejos Municipales de Desarrollo la facultad de autorizar el gasto de al menos la cuarta parte de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Esto, argumenta, en razón de que no es obligatoria la intervención de los citados consejos, siendo el caso que, de no existir un Consejo, puede actuar el Cabildo del Ayuntamiento.

d) Concluye con la estimación de que, con el segundo párrafo del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación no se pretende quitar a los ayuntamientos las facultades para ejercer el gasto público municipal, ni limitarlos en las decisiones que tomen para gastar las participaciones federales que se les asignen. A su juicio, únicamente se les da la facilidad de destinar una parte de los recursos federales provenientes del ramo 33, relativos al Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social, a rubros contenidos en el citado ramo.

Afirma que no es una obligación impuesta al Municipio, sino que se le da una opción más para ejercer los recursos, mismos que, argumenta, al llegar al Municipio ya se encuentran destinados a un programa específico que ha sido señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

NOVENO.- Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el día diecinueve de mayo de dos mil cuatro, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del 105 constitucional, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

DECIMO.- En sesión de fecha veintitrés de noviembre de dos mil cuatro, se nombró como encargado del engrose al señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

CONSIDERANDO:

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Ayuntamiento de Mérida, Yucatán y la Federación.

No es óbice a lo anterior, que el Presidente de la República aduzca que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 10 de la misma y 105 de la Constitución, en los cuales se establecen los poderes que podrán tener el carácter de parte en una controversia constitucional.

Al respecto, argumenta que existe una falta de legitimación activa del Municipio actor y pasiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, toda vez que este supuesto no encuadra en la lista que a su juicio, establece de forma limitativa el referido artículo constitucional. Expone que, conforme al criterio emitido por este Máximo Tribunal, en la controversia constitucional 7/99, en la que se interpreta que el referido artículo constitucional establece diversos conflictos entre las entidades, poderes y órganos de gobierno que integran el orden jurídico nacional, que pueden dar lugar a un juicio de controversia constitucional, pudiendo clasificarse todos ellos en dos categorías: los que se susciten entre las diversas entidades que conforman el orden jurídico nacional y los que se den entre los poderes u órganos de gobierno que integran una misma entidad.

Adicionalmente, ofrece una interpretación causal y teleológica de la reforma realizada al artículo 105 constitucional el treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro en donde, argumenta, se creó un sistema limitado del juicio de controversia constitucional conforme al cual no pueden entablarse este tipo de juicios entre una de las Cámaras del Congreso de la Unión y un Municipio.

La causal de improcedencia se considera infundada por este Alto Tribunal, en atención las razones que a continuación se exponen:

El conflicto entre el Municipio y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión encuadra en el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción I del artículo 105 constitucional, toda vez que se suscita entre la Federación y un Municipio. Esto es así, ya que se está impugnando un acto administrativo que pertenece al orden jurídico federal, en virtud de que atañe a los egresos de la Federación.

En efecto, las normas emitidas por el Congreso de la Unión o una de sus Cámaras, son propias de este orden, en oposición al orden local o al constitucional, ya que éstas valen para la totalidad del territorio nacional, del cual los estados forman parte por estar sujetos al Pacto Federal.

De acuerdo con el artículo 49 constitucional, existe un sólo poder, el Supremo Poder de la Federación, dividido para su ejercicio en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. No es correcto hacer una interpretación de manera restrictiva afirmando que sólo será parte la Federación si el conflicto involucra a los tres poderes, sino que será parte en tanto uno de los poderes, o un órgano de los mismos, emite normas o realiza actos de esta índole, de tal suerte que el carácter federal, local o constitucional, se determina por la naturaleza de la competencia, que en el caso del Presupuesto de Egresos, es federal.

En otro orden de ideas, es importante mencionar que la intención del Órgano Reformador al crear la figura de la controversia constitucional, fue la de crear un instrumento efectivo que tuviera como finalidad la protección del orden constitucional. Por ello, no se sigue de la interpretación del artículo 105 constitucional, que sólo se quiera proteger a los supuestos entendidos de manera restrictiva, toda vez que lo que se protege es el orden constitucional.

Así lo ha interpretado ya este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 98/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, página 703, que a la letra indica:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se

soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control."

Por lo expuesto, este Máximo Tribunal estima infundada la causal de improcedencia aducida por el Presidente de la República y, en consecuencia, es competente para conocer del presente asunto.

SEGUNDO.- En seguida, procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

Previamente, cabe aclarar que de acuerdo con lo manifestado por este Alto Tribunal, el Presupuesto de Egresos de la Federación es considerado un acto formalmente legislativo pero materialmente administrativo, tal y como lo aducen las demandadas. Por lo tanto, el cómputo de la oportunidad en el ejercicio de la acción en la presente controversia constitucional, se realizará bajo el supuesto de que nos encontramos ante un acto y no una norma general. La jurisprudencia P. /J. 24/99 que define la naturaleza jurídica del presupuesto como un acto en lugar de una norma general, fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, Abril de 1999, página 251, que a la letra indica:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL. Por "Ley del Presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un acto de aplicación de la "Ley del Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "Ley del Presupuesto" y "Presupuesto de Egresos" está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente."

Acción de inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 28 de mayo de

1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González.

Lo anterior, nos lleva a la conclusión de que el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días “contados a partir del día siguiente al que conforme la ley del propio acto surta sus efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al día que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al día que el actor se ostente sabedor de los mismos”, ello en términos de la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en cuenta que el acto reclamado es un decreto legislativo, para inicio del cómputo debe estar a su fecha de publicación en el **Diario Oficial de la Federación**. Sirve de apoyo a la anterior afirmación la tesis de la Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo LVI, página 1891, que a la letra indica:

“DIARIO OFICIAL, PUBLICACIONES EN EL. La publicación de resoluciones administrativas en el Diario Oficial de la Federación, no surte efectos de notificación, a menos de que se trate de acuerdos de interés general, de decretos o de leyes.”

Ahora bien, toda vez que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro fue publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el treinta y uno de diciembre de dos mil tres, el plazo transcurrió del viernes dos de enero al lunes dieciséis de febrero, descontando los sábados y domingos, así como los días primero de enero y cinco de febrero por considerarse inhábiles en virtud de lo regulado por el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el día cinco de enero en que se suspendieron labores en este Alto Tribunal por medio del acuerdo presidencial del día dos de enero de dos mil cuatro. Por tanto, si la demanda a estudio se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el doce de febrero de dos mil cuatro, según se advierte de los sellos asentados al reverso de la foja 6, esto es, el vigésimo octavo día del plazo correspondiente, es indudable que su presentación resulta oportuna.

TERCERO.- Acto continuo, se debe analizar la legitimación de quien promueve la presente controversia constitucional.

El artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el presente asunto, signan la demanda de controversia constitucional Ana Rosa Payán Cervera, quien se ostentó como Presidenta Municipal y José Pintos Matos, como Secretario, en representación del Ayuntamiento de Mérida, Estado de Yucatán, carácter que acreditan con la certificación de que en el libro de actas de sesiones del Ayuntamiento de Mérida existe un acta de sesión solemne de instalación, celebrada el día primero de julio del año dos mil uno. De la misma se desprende que los signantes resultaron electos como Presidenta y Secretario del Ayuntamiento actor para el período comprendido entre el primero de julio de dos mil uno y el treinta de junio de dos mil cuatro, documental que obra en la fojas 7 y 8 del expediente.

No obstante, tal y como fue precisado en el resultando quinto de esta sentencia, sólo se tuvo como representante a la Presidenta Municipal.

Ahora bien, del contenido de los artículos 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional y 40, fracción XVII, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán, resulta evidente que la Presidenta Municipal se encuentra legitimada para representar al Ayuntamiento de Mérida, Estado de Yucatán, y por ende, para promover la presente controversia constitucional en representación de éste.

Asimismo, toda vez que el Municipio es una de las entidades enunciadas por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal para intervenir en la controversia constitucional, debe concluirse que el Ayuntamiento de Mérida, Estado de Yucatán, como órgano de administración del Municipio, cuenta con la legitimación necesaria para promoverla.

CUARTO.- Por constituir un presupuesto procesal, se procede a realizar el estudio de la legitimación pasiva de las autoridades demandadas en la presente controversia constitucional.

1. En cuanto a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, compareció a dar contestación a la demanda el Diputado Juan de Dios Castro Lozano, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del órgano en cuestión. Acreditó ese carácter con la copia certificada del Acta Constitutiva de la misma, con fecha dos de septiembre de dos mil tres, de la que se desprende su designación con tal carácter, como se aprecia a foja 75 del expediente.

Ahora bien, los artículos 10, fracción II y 11, primer párrafo (antes transcrito), de la Ley Reglamentaria de la materia, así como el diverso artículo 23 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos disponen:

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

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

"Artículo 23.- Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;"

De lo esgrimido se concluye que quien comparece a dar contestación a la demanda cuenta con la representación jurídica de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y que éste tiene la legitimación necesaria para comparecer a juicio, toda vez que llevó a cabo el acto de aplicación impugnado en esta controversia constitucional.

2. Por lo que respecta al Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, compareció a dar contestación a la demanda Maria Teresa Herrera Tello, en su carácter de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal. Acreditó ese carácter con la copia certificada del nombramiento y del acuerdo presidencial publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el primero de enero del dos mil uno, de los que se desprende su designación como tal, visible de fojas 97 a 99 del expediente.

En este orden de ideas, los artículos 10, fracción II y 11, primer párrafo (antes transcritos), de la Ley Reglamentaria de la materia, así como el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disponen:

"Artículo 43.- A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

...

X.- Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas"

Con base en lo expuesto, se sigue que quien comparece a dar contestación a la demanda cuenta con la representación jurídica del Presidente de la República y que tiene la legitimación necesaria para comparecer a juicio, al haber emitido del decreto promulgatorio del acto impugnado en esta controversia constitucional.

QUINTO.- Procede entrar al análisis de la causal de improcedencia hecha valer por el Congreso de la Unión en la cual se argumenta que el municipio actor omite plantear la existencia de alguna invasión de esferas constitucionales de competencia o algún tipo de violación directa o indirecta a la Constitución, por lo que se actualiza el supuesto del artículo 20, fracción II con relación al artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Procede la desestimación de la causa de improcedencia de mérito, toda vez que este Alto Tribunal aprecia que sí se plantean violaciones a la Constitución Federal y, además, la valoración de esta situación conlleva el estudio de fondo del asunto. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P.J/92/99 de este Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo X, Septiembre de 1999, página 710, que a la letra indica:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

En orden a lo anterior, toda vez que no se aprecia diversa causal de improcedencia, procede entrar al estudio de fondo de la presente controversia.

SEXTO.- En los conceptos de invalidez planteados se aduce, en síntesis:

a) Que la norma general impugnada es violatoria del inciso f) del artículo 72 constitucional, en tanto pretende reformar una ley sin haber seguido el proceso legislativo.

Comienza la parte actora por detallar el mecanismo de los artículos 25 y relativos de la Ley de Coordinación Fiscal, que regulan las aportaciones federales a entidades y municipios. Este artículo establece que independientemente de las participaciones federales reguladas por el mismo ordenamiento jurídico, se crean aportaciones federales como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal y, en su caso, municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, siendo relevante para la presente controversia el Fondo de Aportaciones para la Estructura Social.

Continúa explicando que la Ley prescribe que dichos fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo V de la misma, además de que serán enterados mensualmente a los municipios de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 del mismo ordenamiento. De tal suerte que, afirma la parte actora, al enunciar de forma exhaustiva las únicas restricciones y limitaciones válidas para el ejercicio de los recursos públicos, el Legislador buscó proteger la Hacienda Pública Municipal, para efectos de que ninguna autoridad estuviera facultada para alterar la integración, distribución, administración, ejercicio o supervisión del Fondo de Aportaciones para la Estructura Social.

Por otro lado, argumenta que el artículo 72, inciso f), de la Constitución regula el proceso legislativo por virtud del cual pueden ser modificadas las leyes, estableciendo que en la interpretación, reforma o derogación de las mismas deben observarse lo mismos trámites seguidos para su formación.

En relación con lo expuesto, a juicio de la actora, la norma general impugnada, emitida por una sola de las Cámaras del Congreso de la Unión, pretende imponer al destino y ejercicio de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, limitaciones y restricciones no previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, al establecer el segundo párrafo del artículo en cuestión que "al menos el 25 por ciento" de los recursos que integran el Fondo "puede" destinarse a actividades productivas del sector primario. Afirma que lo anterior es violatorio de la Constitución por que se pretende reformar la Ley de Coordinación Fiscal sin que se hayan agotado las etapas del proceso legislativo sin que las modificaciones a ésta hayan sido aprobadas por ambas Cámaras.

b) Que la norma general impugnada es violatoria de la fracción IV del artículo 115 constitucional, porque pretende que órganos distintos del ayuntamiento aprueben el destino del gasto municipal.

Para fundamentar esta afirmación, la parte actora argumenta que se actualiza una invasión de competencias, toda vez que sin mediar autorización expresa de cada uno de los ayuntamientos del país, se traslada a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de autorizar el destino de al menos una cuarta parte de los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, siendo que su intervención depende de la elaboración de convenios de colaboración para tal efecto.

c) Que la norma general impugnada es violatoria del artículo 133 constitucional, en tanto violenta el principio de jerarquía del marco jurídico mexicano.

Lo anterior es así, a juicio de la actora, toda vez que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un ordenamiento de "naturaleza transitoria", cuya aprobación se reserva en forma exclusiva a una de las Cámaras y no al Congreso de la Unión, que debe sujetarse a los principios jerárquicos previstos por el artículo 133 constitucional.

Argumenta que, en el caso, la norma general combatida, la cual fue aprobada por una sola de las Cámaras, pretende introducir modificaciones a un sistema de aportaciones federales regulado por una Ley del Congreso de la Unión, ordenamiento jerárquicamente superior al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por razones sistemáticas, se procederá primero al estudio conjunto de los conceptos de invalidez identificados como a) y c) y posteriormente al identificado como b).

1. Los conceptos de invalidez son infundados por las razones que a continuación se exponen:

En ambos conceptos se aduce que el Presupuesto de Egresos es una norma general jerárquicamente inferior a la Ley de Coordinación Fiscal y que aquél pretende modificar a ésta sin seguir el procedimiento de reforma previsto en el artículo 72 constitucional.

El concepto de invalidez en comento es infundado toda vez que se basa en una errónea interpretación del artículo impugnado.

Ciertamente, resulta necesario reproducir el contenido del precepto impugnado, esto es, del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, que dispone lo siguiente:

"Artículo 12. El gasto programable previsto para el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios a que se refiere el Anexo 1.C. de este Decreto, se distribuye conforme a lo establecido en el anexo 9 del mismo.

Al menos el 25% de los recursos asignados dentro del ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, en lo que respecta al fondo de aportaciones para la infraestructura social, podrán ser destinados, con la aprobación del Cabildo o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, a actividades

productivas del sector primario. Estos recursos podrán destinarse, además de lo permitido actualmente, a la adquisición de insumos, maquinaria y servicios en apoyo a las actividades agropecuarias. De igual manera, podrán mezclarse con recursos provenientes de otros programas federales, estatales o municipales.”

El Municipio actor alega que la disposición anterior reforma indebidamente lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, violando con ello los artículos 72, inciso f), y 133 de la Constitución Federal, al alterar dicha ley con una norma jurídica de grado inferior.

La percepción de la parte actora es inexacta como se pasará a demostrar y para ello se debe tomar en cuenta que el precepto impugnado contiene los siguientes supuestos:

a) Que al menos el 25% de los recursos asignados dentro del ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, en lo que respecta al fondo de aportaciones para la infraestructura social, **podrán** ser destinados a actividades productivas del sector primario.

b) Que la decisión en la asignación de los recursos debe ser previamente aprobada por el Cabildo **o por el Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable.**

c) Que los recursos pueden destinarse además de lo permitido actualmente a insumos, maquinaria y servicios de apoyo a las actividades agropecuarias.

d) Que podrán mezclarse con recursos provenientes de otros programas, ya sean federales, estatales o municipales.

Toda vez que la redacción del primer supuesto no es clara resulta de esencial importancia determinar si el “podrán” utilizado por la norma es una potestad o una obligación, pues de ello dependerá saber si existe o no una alteración de lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal y si la determinación del porcentaje es tomada directamente en el Presupuesto de Egresos o sólo sugerida y si, entonces, la determinación del porcentaje puede ser realizada libremente por la autoridad correspondiente.

Para dilucidar lo anterior, es importante tomar en cuenta el proceso legislativo que dio lugar a la norma impugnada, señalando, en primer lugar, que su texto no formaba parte de Iniciativa respectiva, sino que se adicionó en el dictamen de la Cámara de Diputados, en donde se expuso:

“...6. Cambios a la iniciativa del Ejecutivo

Esta Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, después del estudio y análisis al proyecto de Decreto que envía el Poder Ejecutivo, realiza las siguientes propuestas de modificación como se detalla a continuación:

Por otro lado, a continuación se describen los principales cambios realizados en el seno de esta Comisión al articulado del proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación presentado por el Ejecutivo Federal.

Artículo 12. Se disponen los destinos de al menos el 25% de los recursos asignados dentro del Ramo 33, referentes al fondo de aportaciones para la infraestructura social. De igual manera, se precisa que los informes que proporcionen las entidades federativas y municipios a la Secretaría de Desarrollo Social, deberán realizarse en términos de la fracción IV del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal; deberán entregarse a la Secretaría de Desarrollo Social dentro de los 15 días posteriores a la terminación de cada trimestre; publicarse en los órganos locales de difusión de las entidades federativas y municipios, y ponerse a disposición del público. Finalmente, se establece que en obras de infraestructura financiadas con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, deberá incluirse la leyenda prevista en dicho artículo.

La propuesta posibilita que los recursos del ramo 33 puedan aplicarse a la actividad productiva y de bienestar social en beneficio del país, situación que hasta este año no ha sido posible.”

El texto publicado en el **Diario Oficial de la Federación** de treinta y uno de diciembre de dos mil tres, es de tenor siguiente:

“ARTICULO 12. El gasto programable previsto para el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios a que se refiere el Anexo 1.C. de este Decreto, se distribuye conforme a lo establecido en el Anexo 9 del mismo.

Al menos el 25% de los recursos asignados dentro del ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, en lo que respecta al fondo de aportaciones para la infraestructura social, podrán ser destinados, con la aprobación

del Cabildo o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, a actividades productivas del sector primario. Estos recursos podrán destinarse, además de lo permitido actualmente, a la adquisición de insumos, maquinaria y servicios en apoyo a las actividades agropecuarias. De igual manera, podrán mezclarse con recursos provenientes de otros programas federales, estatales o municipales.

Por su parte, el anexo 9 a que se hace referencia, indica lo siguiente:

**ANEXO 9. RAMO 33 APORTACIONES FEDERALES PARA
ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (Pesos)**

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	156,184,100,000
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	34,064,123,181
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	23,511,637,500
Estatad	2,849,610,465
<u>Municipal</u>	20,662,027,035
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	24,097,547,507
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	7,655,389,170
Asistencia Social	3,491,663,227
Infraestructura Educativa	4,163,725,943
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:	3,188,600,000
Educación Tecnológica	1,868,605,610
Educación de Adultos	1,319,994,390
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	2,500,000,000
Total	251,201,397,358

Ahora bien, con los elementos anteriores resulta de particular importancia interpretar el contenido de la norma impugnada en cuanto a su primer supuesto, pues mientras en el dictamen legislativo se indica que se dispone el destino de 25% de los recursos del fondo de aportaciones para la infraestructura social, del texto de la norma se desprende otro supuesto, pues pareciera que esta decisión se supedita a lo que apruebe el Ayuntamiento o el Consejo Municipal.

Ciertamente de una lectura cuidadosa de la norma se desprende que se podrán destinar al menos 25% de los recursos del fondo de aportaciones de infraestructura social a actividades productivas del sector primario, sin embargo, se sujeta esta decisión a la aprobación del Cabildo o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

Este Alto Tribunal considera que la decisión del monto y el porcentaje de los recursos de aportaciones del fondo de infraestructura social que se destinará a actividades productivas del sector primario corresponde, de acuerdo con el texto normativo que se interpreta, al Municipio o al Consejo Municipal, pues, además de desprenderse del texto de la norma, es acorde con la naturaleza de las aportaciones federales, definidas por el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, como recursos que la federación transfiere **a las haciendas públicas de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, condicionando su gasto a la consecución y el cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley.**

En este tenor, debe prevalecer la interpretación de que la intención esencial de la disposición fue dar una orientación de gasto en cuanto a que se podían ampliar los montos correspondientes a actividades productivas del sector primario, sujetando esto a la decisión del Cabildo o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable sin que ello signifique una preetiquetación directa de gasto mínimo del 25% en actividades productivas rurales; además, de que la disposición impugnada pormenoriza el concepto de actividades productivas del sector primario a la adquisición de insumos, maquinaria y servicios de apoyo en las actividades agropecuarias, y también se dispuso que estos recursos podrán mezclarse con otros de programas federales, estatales o municipales.

Ciertamente, las aportaciones federales a que se refiere el segundo párrafo del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, pertenecen al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el cual es regulado en el artículo 33, inciso a) de la Ley de Coordinación Fiscal, a través de un catálogo de rubros o materias en las que se puede gastar el recurso:

"ARTICULO 33.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones

que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e **infraestructura productiva rural**, y

b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

En caso de los Municipios, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate.

Adicionalmente, los Estados y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo. Respecto de dichas aportaciones, los Estados y los Municipios deberán:

I.- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;

II.- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;

III.- Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;

IV.- Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados, y

V.- Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

En el caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, regulado por el artículo 33, inciso a), del ordenamiento en cita, se señala un catálogo de rubros o materias en las que se puede gastar el recurso:

“ARTICULO 33.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e **infraestructura productiva rural**, y

Ciertamente, el precepto transcrito regula un catálogo de actividades en las que puede ser invertido el recurso ya que se delimitan las opciones con que cuenta el Municipio para gastar el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal a los siguientes rubros:

- a) Agua potable.
- b) Alcantarillado, drenaje y letrinas.
- c) Urbanización Municipal.
- d) Electrificación Rural y de Colonias Pobres.
- e) Infraestructura básica de salud y educativa.
- f) Mejoramiento de vivienda, caminos rurales e **infraestructura productiva rural**.

De lo anterior tenemos que uno de los renglones en los cuáles puede ser gastado el Fondo para la Infraestructura Social Municipal es la infraestructura productiva rural.

Luego, al pormenorizar renglones en los cuáles se pueden gastar estos fondos en lo referente a la infraestructura productiva rural como son lo relativo a la adquisición de insumos, maquinaria y servicios en apoyo a las actividades agropecuarias y disponer que podrán mezclarse con recursos provenientes de otros programas federales, estatales o municipales, no se está yendo más allá del contenido de lo regulado por la ley sino que, por el contrario, los rubros descritos en el segundo párrafo del artículo 12 del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2004, son congruentes con la inversión en infraestructura productiva rural que regula el inciso del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, dicho numeral sólo precisa dos finalidades que están comprendidas dentro de las genéricas que establece la ley

En este tenor, los argumentos del Municipio que alegan una vulneración por parte del artículo 12 del Presupuesto de Egresos, a lo dispuesto por los artículos 72 y 133 de la Constitución Federal al violar el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal son infundados, puesto que como ha quedado demostrado el artículo impugnado no contradice la ley, sino que la desarrolla.

2. En el concepto de invalidez identificado con el inciso **b)** la parte actora aduce en síntesis que el artículo 12 del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2004 es violatorio de la fracción IV del artículo 115 constitucional, porque pretende que órganos distintos del ayuntamiento aprueben el destino del gasto municipal.

Para abordar el estudio resulta necesario transcribir nuevamente el artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año dos mil cuatro, que es del tenor literal siguiente:

“ARTICULO 12. El gasto programable previsto para el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios a que se refiere el Anexo 1.C. de este Decreto, se distribuye conforme a lo establecido en el Anexo 9 del mismo.

Al menos el 25% de los recursos asignados dentro del ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, en lo que respecta al fondo de aportaciones para la infraestructura social, podrán ser destinados, con la aprobación del Cabildo o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, a actividades productivas del sector primario. Estos recursos podrán destinarse, además de lo permitido actualmente, a la adquisición de insumos, maquinaria y servicios en apoyo a las actividades agropecuarias. De igual manera, podrán mezclarse con recursos provenientes de otros programas federales, estatales o municipales.”

Como ha quedado sentado con anterioridad, el precepto impugnado contiene los siguientes supuestos:

a) Que “al menos” el 25% de los recursos asignados dentro del ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, en lo que respecta al fondo de aportaciones para la infraestructura social, podrán ser destinados a actividades productivas del sector primario, lo cual es una orientación de gasto que no implica una obligación en cuanto al porcentaje.

b) Que la decisión en la asignación de los recursos debe ser previamente aprobada por el Cabildo **o por el Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable.**

c) Que los recursos pueden destinarse además de lo permitido actualmente a insumos, maquinaria y servicios de apoyo a las actividades agropecuarias.

d) Que podrán mezclarse con recursos provenientes de otros programas, ya sean federales, estatales o municipales.

El concepto de invalidez, se dirige a combatir lo regulado en el segundo supuesto, esto es, que exista la posibilidad de que la decisión del monto de los recursos correspondientes al Fondo de Infraestructura Social que pueden ser utilizados en infraestructura productiva del sector primario, pueda ser tomada por el Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable, al que se considera una autoridad ajena al Municipio, con lo cual se considera que se conculca la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

A fin de dar contestación al concepto de invalidez es necesario hacer una interpretación de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, de la naturaleza de las aportaciones federales y de la de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

I. INTERPRETACION DEL ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

“Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

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

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

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

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

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;"

La fracción transcrita del artículo 115 regula el régimen fundamental de la hacienda pública del Municipio y contiene una serie de normas y principios que tienden a asegurar su viabilidad económica en correspondencia a su reconocimiento como un nivel de gobierno del Estado mexicano y a la consagración exclusiva de competencias y funciones. Así, de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal y de diversos criterios que este Alto Tribunal ha fijado en torno a su interpretación, se desprende lo siguiente:

a) Un régimen de libre administración hacendaria respecto de ciertos ingresos reconocidos en la Constitución Federal, a saber: 1) Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; 2) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, 3) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Esto ya ha sido interpretado por este Tribunal Pleno en la tesis P./J. 6/2000, cuyo rubro indica "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL)."

b) La existencia de fuentes de ingresos reservadas a los Municipios, como sucede con las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria. Esto ya ha sido interpretado también en la tesis P./J.53/2002, cuyo rubro dice: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD

DEL ARTICULO 1o., FRACCION I, DE LA "LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002" DEL ESTADO DE SONORA)."

Esta existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios se fortalece con la prohibición de que las Leyes Federales limiten la facultad de los Estados para establecer las contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria y a los ingresos derivados de los servicios que preste el ayuntamiento, lo que se puede entender a una limitación al régimen de coordinación fiscal y, además, un aseguramiento de ingresos a los Municipios,

c) La posibilidad de celebrar convenios con el Estado, para que este se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones.

d) El derecho a recibir participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. Al ser parte del sistema de coordinación fiscal, estas bases deberán respetar la Ley de Coordinación Fiscal y, además, el Municipio tiene derecho al conocimiento cierto de las formas que ellas se están enterando y a exigir a la autoridad la información necesaria respecto de su contribución, lo que se ha interpretado en la tesis P./J.82/2001, cuyo rubro indica "PARTICIPACIONES FEDERALES. EN TERMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTICULO 115, FRACCION IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCION FEDERAL, LOS MUNICIPIOS TIENEN DERECHO AL CONOCIMIENTO CIERTO DE LA FORMA EN QUE AQUELLAS SE LES ESTAN CUBRIENDO Y, POR TANTO, A EXIGIR ANTE LA AUTORIDAD ESTADUAL LA INFORMACION NECESARIA RESPECTO DE SU DISTRIBUCION." Por otra parte, en relación con los recursos federales el Pleno ha interpretado también el derecho de los Municipios a recibirlos oportunamente pues, de lo contrario, se generan intereses a la luz del principio de integridad económica de sus recursos, tal como explica la tesis P./J.46/2004, cuyo rubro dice: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONOMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORANEA GENERA INTERESES."

e) La prohibición de que la legislación estatal establezca o conceda exenciones en relación con las contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria y a los ingresos derivados de los servicios que preste el ayuntamiento. Asimismo, se establece que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Esta porción normativa ha sido interpretada en diversos precedentes, destacando por su importancia la tesis P./J.44/2003, cuyo rubro indica: "MUNICIPIOS. LAS EXENCIONES O CUALQUIERA OTRA FORMA LIBERATORIA DE PAGO QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES FEDERALES O LOCALES RESPECTO DE LAS CONTRIBUCIONES QUE CORRESPONDEN A LA LIBRE ADMINISTRACION TRIBUTARIA DE AQUELLOS, CONTRAVIENEN EL ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL."

f) La vinculación de las legislaturas locales con las iniciativas de los Municipios en materia de contribuciones, las cuáles deben tomar en cuenta dicha iniciativa y, en caso de que se aparten de ella, motivar esta situación con elementos objetivos que se plasmen en el procedimiento legislativo. Este criterio se sostiene en las jurisprudencias 122/2004 y 124/200 cuyo rubro, respectivamente, indica: "PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACION DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACION DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCION FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CALCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUELLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERAN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE."

g) La facultad de aprobar su presupuesto de egresos, con base en sus ingresos disponibles, incluyendo la remuneración de sus munícipes, lo que ya ha sido reconocido por el Tribunal Pleno en la tesis P./J.37/2003, cuyo rubro indica: "MUNICIPES. LA LEGISLATURA ESTATAL CARECE DE FACULTADES PARA APROBAR SUS REMUNERACIONES (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999)."

h) La fiscalización de sus cuentas públicas por parte de las Legislaturas locales, la cual se podrá desarrollar incluso durante el ejercicio fiscal en curso o abarcar otros periodos, como ha interpretado este Pleno en la tesis P./J. 141/2000, cuyo rubro indica: "CUENTAS PUBLICAS MUNICIPALES. SU REVISION POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, EN PRINCIPIO, RECAE SOBRE LAS DEL AÑO ANTERIOR AL EN QUE SE PRACTIQUE, PERO PUEDE ABARCAR OTROS PERIODOS.", así como la tesis P./J. 13/2001 "CUENTA PUBLICA MUNICIPAL. SU REVISION POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, ANTES DE CONCLUIR EL AÑO FISCAL DE QUE SE TRATE, ES CONSTITUCIONAL." Además, el Tribunal Pleno ha establecido fiscalización que no es omnímoda, sino que también está sujeta a reglas y al principio de legalidad, lo cual sucede también con la aprobación de la cuenta pública, en las tesis P./J. 54/2003, cuyo rubro indica "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERVENCION A LA TESORERIA MUNICIPAL. ES INCONSTITUCIONAL LA QUE REALIZA LA LEGISLATURA DE UN ESTADO CUANDO LA LEY NO SEÑALA CUALES SERAN SUS ALCANCES Y LIMITES" y en la jurisprudencia P./J. 19/2004, de

rubro: "CUENTA PUBLICA. EL HECHO DE QUE EL INFORME TECNICO QUE RINDA LA ENTIDAD DE FISCALIZACION SUPERIOR DEL ESTADO DE ZACATECAS NO OBLIGUE A LA LEGISLATURA A APROBAR O RECHAZAR EN SUS TERMINOS AQUELLA, NO LA EXIME DE ACATAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PREVISTO EN EL ARTICULO 16 DE LA CONSTITUCION FEDERAL."

A la luz de estas normas y principios regulados en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal y de la interpretación constante del Tribunal Pleno en pro del respeto de la hacienda pública municipal, debemos interpretar el último párrafo del citado precepto constitucional, que dispone que "los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley", que se aduce violentado por el Municipio actor.

De este último precepto podemos desprender un **principio de ejercicio directo por parte del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal**, el cual implica que todos los recursos que integran la hacienda pública municipal, inclusive los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, deben ejercerse en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.

Resulta pertinente recordar que este Alto Tribunal ha interpretado que no todos los recursos que manejan los Municipios se encuentran sujetos al régimen de libre administración hacendaria, sino sólo aquellos que expresamente están tutelados en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, lo cual fue plasmado en las tesis jurisprudenciales números P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, del Tribunal Pleno, consultables en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente, del Tomo XI, febrero de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que disponen:

"HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL). En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos."

"HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL). El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria."

No obstante lo anterior, el supuesto jurídico que se interpreta es de mayor amplitud, puesto que contempla un **principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda pública municipal**, sin importar si éstos se encuentran sujetos al régimen de libre administración hacendaria. Este reconocimiento constitucional es congruente con su consagración como ente de gobierno y con la consolidación de facultades exclusivas en su favor y, bajo este tenor, los Municipios tienen reconocido en grado constitucional el derecho de administrar y ejercer directamente los recursos que formen parte de su hacienda pública municipal, lo cual pueden hacer directamente por su ayuntamiento, que es su órgano de gobierno, o bien por quien ellos señalen conforme a la ley.

En el dictamen de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados que es un documento básico para la interpretación constitucional, en atención a que compactó las diversas iniciativas en torno al artículo 115 constitucional en una sola, se expuso lo siguiente:

“4.4 La fracción IV es de reformarse, atentos a las motivaciones expresadas en las iniciativas en estudio.

(...)

Por último, se aclara en un párrafo quinto, que la libertad de hacienda implica un ejercicio exclusivo de sus recursos por parte de los ayuntamientos, sin perjuicio de que autoricen a terceros para ello. Lo anterior evita la posibilidad de que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal.

Por lo tanto, serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier elemento de su presupuesto de egresos, incluso dietas o salarios de los miembros de los ayuntamientos o sus funcionarios, puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda.

De los elementos anteriores, tenemos que los recursos que en atención a su naturaleza jurídica integran la hacienda pública del municipio, deben ser ejercidos de manera directa por el ayuntamiento, puesto que el Órgano Reformador pretendió evitar que se afectara de cualquier modo dicha hacienda a través de cualquier disposición que mediatizara este ejercicio, comprometiendo algún elemento que forme parte de su presupuesto de egresos. La única excepción a este supuesto es que el ejercicio de estos recursos se haga por quien ellos autoricen, lo que debe realizarse de conformidad con lo dispuesto por la ley.

Asimismo, los recursos no sujetos al régimen de libre administración hacendaria, según su naturaleza pueden estar preetiquetados en cuanto a su destino, sin embargo, ello no será obstáculo para que, conforme al principio antes enunciado, al formar parte de la hacienda pública municipal, su administración y ejercicio se realice por el ayuntamiento o por quien este autorice.

Precisados los alcances del artículo 115 constitucional, concretamente respecto de su fracción IV, que prevé el principio de ejercicio directo por parte de los ayuntamientos de los recursos que integran la hacienda pública municipal, se procede al análisis de las aportaciones federales, por ser ésta la materia del concepto de invalidez que se analiza en este considerando.

II. NATURALEZA Y REGIMEN DE LAS APORTACIONES FEDERALES.

En primer lugar debemos tomar en cuenta que las aportaciones federales no forman parte del régimen de libre administración hacendaria regulado en el artículo 115 de la Constitución Federal, esto es, que el Municipio no puede decidir libremente el destino de los recursos ni puede reconducir este gasto a rubros diferente de los previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Así lo ha interpretado este Alto Tribunal en la jurisprudencia P.J. 9/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, Febrero de 2000, página 514, que a la letra indica:

“HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUELLA, PERO SOLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.”

No obstante lo anterior, tenemos que si bien las aportaciones federales no están sujetas al régimen de libre administración hacendaria y son recursos de origen federal regulados por la Ley de Coordinación Fiscal, ello no implica que los Estados o los Municipios no tengan facultades decisión en el ejercicio de estos recursos provenientes de las aportaciones federales, pues debemos atender su régimen legal, esto es, no por ser recursos de origen federal son recursos de libre disposición para la Federación pudiendo regular el Presupuesto de Egresos cualquier supuesto al margen de lo que diga la ley.

Por el contrario, las aportaciones federales tienen un régimen legal previsto en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, al cual se debe atender para la resolución del presente asunto y, el cual debe ser seguido por la Cámara de Diputados al aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos.

Originalmente, estos recursos provenían de la partida federal autorizada para los poderes, dependencias y entidades de la Federación, es decir, se trataban de recursos federales, los cuales se destinaban para los

Estados y Municipios. Dicha partida fue creada para coadyuvar a éstos entes de gobierno en el apoyo de actividades específicas. Para lo anterior, las autoridades federales, mediante Convenios de Desarrollo Social celebrados con los ejecutivos locales, determinaban el monto, forma y tiempo en que deberán ser ejercidas las aportaciones federales y, en caso de incumplimiento, podía suspenderse su entrega e inclusive solicitar la devolución de los citados recursos, cuya distribución se regulaba anteriormente en el ramo 26 del Presupuesto de Egresos.

En la Ley de Coordinación Fiscal, hasta antes de su reforma de mil novecientos noventa y ocho, no se establecía un capítulo expreso para regular el ramo 26 relativo las aportaciones federales, sino que fue hasta el ejercicio fiscal mil novecientos noventa y ocho, en el que se adicionó el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, mediante decreto publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el veintinueve de diciembre de mil novecientos noventa y siete, cuando se institucionalizaron estos recursos, que se contemplan ahora en el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Al respecto, el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente, establece:

"ARTICULO 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:"

De tal disposición se aprecia el reconocimiento expreso de la existencia de las aportaciones federales que se venían dando con anterioridad a la Ley de Coordinación Fiscal de mil novecientos noventa y ocho, que ahora se institucionalizan y se regulan expresamente en esta Ley, lo que se corrobora también de la exposición de motivos de la misma, que al efecto dice:

"La iniciativa de reformas y adiciones que someto a la consideración de esa Soberanía, tiene por objeto principal coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas locales e inclusive municipales en dos ámbitos: el presupuestario a través de la institucionalización de la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas; y en el tributario mediante la asignación a los municipios del 50% de la recaudación que se obtenga a partir del 1o. de enero de 1998, respecto de las personas ahora ubicadas en la economía informal, que se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes.--- Con esta primera parte de la Iniciativa, se propone a esa Soberanía institucionalizar el apoyo que la Federación ofrece como complemento a los recursos que a las entidades federativas y a los municipios les corresponden como participación en la recaudación federal.--- Así pues, en adición y con independencia al referido concepto de recaudación federal participable, se propone dar permanencia a los recursos que la Federación aporta para el mejor desarrollo de las actividades que se han descentralizado a las entidades en los últimos años. Con tal motivo, propongo la adición a la Ley de Coordinación Fiscal de un nuevo capítulo el V, que se denomine De los Fondos de Aportaciones Federales destinados específicamente a coadyuvar a las siguientes actividades de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios:... --- La Iniciativa que someto a la consideración de esa Soberanía, introduce al régimen jurídico de aportaciones federales, las erogaciones destinadas al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, que han venido siendo reguladas por el Presupuesto de Egresos de la Federación, como parte de los recursos del Ramo 26, Superación de la Pobreza....--- Cabe señalar que estas aportaciones son independientes y adicionales a las participaciones de los estados y municipios en la recaudación federal participable, ya que constituyen recursos federales diferentes."

En orden a lo anterior, para la resolución del presente asunto y para la determinación de la naturaleza jurídica y forma de operación de las aportaciones federales debe atenderse al régimen regulado por el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Bajo este tenor, debemos tomar en cuenta que las aportaciones federales son recursos de origen federal, sin embargo, la propia ley les da la naturaleza de transferencias de recursos que ingresan a la hacienda pública del Estado o del Municipio, según se trate, condicionados a la consecución y cumplimiento de los objetivos que establece la misma para los distintos fondos, lo que no limita la facultad del ayuntamiento de elegir el rubro previsto por la ley al cual aplicarlos.

En efecto, el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, en la parte que interesa indica:

"ARTICULO 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la

recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

(ADICIONADA, D.O.F. 29 DE DICIEMBRE DE 1997)

I.- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;

(ADICIONADA, D.O.F. 29 DE DICIEMBRE DE 1997)

II.- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

(ADICIONADA, D.O.F. 29 DE DICIEMBRE DE 1997)

III.- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)

IV.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;

(ADICIONADA, D.O.F. 29 DE DICIEMBRE DE 1997)

V.- Fondo de Aportaciones Múltiples;

(ADICIONADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1998)

VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

(ADICIONADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1998)

VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

(ADICIONADO, D.O.F. 29 DE DICIEMBRE DE 1997)

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.”

Así tenemos que la Ley de Coordinación Fiscal establece distintos fondos de aportaciones federales, que tienen como característica primordial la de ser recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportaciones se establece en la ley.

Debemos tomar en cuenta que si bien es cierto que los recursos están preetiquetados en cuanto a los rubros en los que se pueden gastar y, por lo tanto, **no pueden ser reconducidos a otro tipo de gasto so pena de incurrir en responsabilidades de diverso tipo**, también es cierto que no lo están respecto a su destino específico, esto es, se trata de una preetiquetación en abstracto dentro de la cual los Estados y los **Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, es decir, a través de la revisión de la cuenta pública respectiva** y de la fiscalización que realizarán los Organos Legislativos locales y federal según corresponda, en términos del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Asimismo, en términos del artículo 46 citado dichas aportaciones a) Son inembargables, además, de que no pueden ser ofrecidas en garantía, b) Deben ser ejercidas y administradas por los Estados y, en su caso, por los Municipios, conforme a sus propias leyes c) Deben ser registradas como ingresos propios destinados a los fines especificados por la ley para cada fondo y, d) La entidad que los ejerza, en este caso el Municipio, es el responsable de dicho gasto, pues rendirá cuentas a través de la fiscalización de su Cuenta Pública que realizará la Legislatura Local respectiva, sin embargo, la propia ley expresamente señala que la supervisión no implica limitación en la administración y el ejercicio de los fondos. Es conveniente recapitular en el contenido del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal que dispone lo siguiente:

“ARTICULO 46.- Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45 de esta Ley.

Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a

sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los citados artículos.

El control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas y los Municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las Entidades Federativas y a las autoridades de los Gobiernos Municipales según corresponda.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones, ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos.

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los municipios, será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y,

IV.- La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales, y por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del artículo 3o., fracción III, de su Ley Orgánica.

Cuando las autoridades Estatales o Municipales que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en forma inmediata.

Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de un Congreso Local detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE MARZO DE 2002)

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones.”

En orden a lo antes expuesto, la decisión de la determinación de los montos y objetos en los que se debe gastar el recurso, constituye un acto municipal, pues es un acto atingente a la administración de su hacienda pública al ingresar las aportaciones federales a la misma por disposición legal.

La determinación anterior no implica, desde luego, que al ingresar a la hacienda pública municipal se vuelvan recursos inauditables, pues se trata de recursos federales en su origen y, además, como la propia ley lo señala se encuentran condicionados en **su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley**. En este tenor, se debe tomar en cuenta lo dispuesto por el precepto transcrito de la Ley de Coordinación Fiscal que establece diversos tipos de control de las aportaciones para cada una de las etapas del proceso de presupuestación, entrega, administración, ejercicio, así como lo dispuesto por el Título Tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. En orden a lo anterior es claro que la Federación conserva las facultades para verificar que se haya cumplido la condición a la que están sujetas a las aportaciones federales, es decir, que se haya invertido en alguno de los rubros predeterminados por la ley.

En este tenor, como primera conclusión tenemos que al ser la aportaciones federales transferencias de recursos de la Federación que ingresan a la hacienda pública municipal, es **al ayuntamiento a quien le**

corresponde tomar estas decisiones y no a una entidad extraña a éste, de conformidad con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula el principio de ejercicio directo por parte del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, lo que en el caso de estas aportaciones, se traduce en el derecho a administrar y ejercer directamente a través del ayuntamiento dichos fondos en tanto ingresan a su hacienda pública, los cuales deben ser destinados a los diversos rubros regulados por la Ley de Coordinación Fiscal, pues se encuentran condicionados en cuanto a los rubros de gasto.

III. NATURALEZA DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.

Una vez precisado lo anterior procede analizar la naturaleza del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, puesto que de ello dependerá la validez de la porción normativa en estudio.

Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable encuentran su fundamento en el artículo 3o., fracción I, de Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que establece su existencia, así como en el artículo 25, que establece su estructura básica de la forma siguiente:

“Artículo 25.- Los Consejos Estatales podrán ser presididos por los gobernadores de las entidades federativas. Serán miembros permanentes de los Consejos Estatales los representantes de las dependencias estatales que los Gobiernos de las entidades federativas determinen; los representantes de las dependencias y entidades que forman parte de la Comisión Intersecretarial y los representantes de cada uno de los Distritos de Desarrollo Rural, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.

Serán miembros permanentes de los Consejos Distritales, los representantes de las dependencias y entidades presentes en el área correspondiente, que forman parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen y los representantes de cada uno de los consejos municipales, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.

Serán miembros permanentes de los Consejos Municipales: los presidentes municipales, quienes los podrán presidir; los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las Entidades Federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio correspondiente, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.

La integración de los Consejos estatales deberá ser representativa de la composición económica y social de la entidad y en ellos las legislaturas locales podrán participar en los términos en que sean convocadas a través de sus Comisiones.”

Del precepto anterior tenemos que la Ley establece una composición compleja en donde intervienen en la estructura permanente de los Consejos Municipales, tanto el Presidente Municipal, como único miembro del ayuntamiento y, además, funcionarios federales que formen parte de la Comisión Intersecretarial y funcionarios de las Entidades Federativas, así como miembros de las organizaciones económicas y rurales del municipio correspondiente.

Asimismo, el propio artículo establece que deben tener similar integración que el Consejo Mexicano, el cual se encuentra regulado en el artículo 17 de la Ley Federal de Desarrollo Sustentable, que dispone:

“Artículo 17.- Se crea el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable como instancia consultiva del Gobierno Federal, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural. Este Consejo se integrará con los miembros de la Comisión Intersecretarial previstos en el artículo 21 de esta Ley, representantes, debidamente acreditados, de las organizaciones nacionales del sector social y privado rural; de las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; y de los comités de los sistemas producto, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales, de acuerdo a los temas a tratar, en los términos de las leyes y las normas reglamentarias vigentes. Será presidido por el titular de la Secretaría y operará en los términos que disponga su reglamento interior.

La participación del Consejo Mexicano, junto con la Comisión Intersecretarial, consistirá en la emisión de opiniones y la coordinación de las actividades de difusión

y promoción hacia los sectores sociales representados de los programas, acciones y normas relacionadas con el Programa Especial Concurrente, así como de los Sistemas contemplados en la presente Ley.”

El artículo 21 al que remite el citado precepto regula la estructura de la Comisión Intersecretarial, que se regula de la forma siguiente:

“Artículo 21.- La Comisión Intersecretarial estará integrada por los titulares de las siguientes dependencias del Ejecutivo Federal: a) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cuyo titular la presidirá; b) Secretaría de Economía; c) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; d) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; e) Secretaría de Comunicaciones y Transportes; f) Secretaría de Salud; g) Secretaría de Desarrollo Social; h) Secretaría de la Reforma Agraria; i) Secretaría de Educación Pública; y las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que se consideren necesarias, de acuerdo con los temas de que se trate.

Cada uno de los integrantes de la Comisión tendrá un suplente que, en el caso de las dependencias, será el subsecretario que tenga mayor relación con los asuntos del desarrollo rural.

La Comisión Intersecretarial, a través de su Presidente, podrá convocar a las sesiones a otras dependencias del Ejecutivo Federal y a entidades del sector público, con objeto de que informen de los asuntos de su competencia, relacionados con el desarrollo rural sustentable.

La Comisión Intersecretarial propondrá al Ejecutivo Federal las políticas y criterios para la formulación de programas y acciones de las dependencias y entidades del sector público y evaluará, periódicamente, los programas relacionados con el desarrollo rural sustentable. En su caso, la Comisión Intersecretarial someterá a la aprobación del Ejecutivo Federal nuevos programas de fomento agropecuario y de desarrollo rural sustentable para ser incluidos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente.”

De los preceptos anteriores, tenemos que el funcionamiento tanto del Consejo Mexicano, como del Municipal es esencialmente consultivo, de difusión y promoción, pero no decisorio. Además, conforme con lo dispuesto por la ley, el artículo 9o. del Reglamento de La Ley de Desarrollo Rural Sustentable en Materia de Organismos, Instancias de Representación, Sistemas y Servicios Especializados, regula:

“Artículo 9.- El Consejo Mexicano, en su carácter de instancia consultiva, se regirá por la Ley y su reglamento interior, en cuanto a sus bases de organización y funcionamiento, atendiendo a los principios de federalismo y descentralización.

(...)

Artículo 11.- Los convenios que celebre la Secretaría con las entidades federativas respectivas para la integración de los consejos distritales, municipales y estatales, deberán prever el servidor público a la que corresponderá su presidencia, a efecto de designar a quien se encuentre en mejores condiciones de atender la problemática del lugar, o bien, porque acozque alguna otra circunstancia que amerite dicha designación. La presidencia de dichos consejos podrá recaer:

(...)

II. En el caso de los consejos municipales, en el presidente municipal o en el delegado en las delegaciones políticas en el Distrito Federal en las que exista producción agropecuaria; en el representante de la Secretaría en la entidad correspondiente; en el funcionario que al efecto designe el Gobierno del Estado o del Distrito Federal, o en los titulares de los distritos de desarrollo rural que se encuentren en el municipio o delegación política de que se trate...”

Así tenemos que los Comités Municipales de Desarrollo Rural Sustentable no son órganos pertenecientes a la estructura del Municipio, sino ajenos a éste y que tienen su origen en convenios que la Secretaría de Desarrollo Rural debe establecer con las Entidades Federativas para la integración de dichos Consejos. Además, su finalidad, se insiste, es la de ser un órgano consultivo, de difusión y promoción, mas **no decisorio**.

Esta situación, desde luego, no califica a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable como autoridad intermedia, en tanto conserven sus funciones consultivas y no tengan una facultad de decisión que interfiera en las competencias del Municipio lo cual, además, no es materia de la litis.

Es conveniente traer a colación que, según ha interpretado este Alto Tribunal, uno de los requisitos para la configuración de una autoridad intermedia en términos del artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que un ente ajeno al Municipio, y dicha autoridad lesione la autonomía municipal suplantando sus funciones constitucionales o invadiendo su esfera de competencia, dicho criterio se plasmó en la jurisprudencia P./J. 10/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, Febrero de 2000, página 509, que a la letra indica:

“AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACION DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.”

IV. CONCLUSION DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004.

De los apartados anteriores tenemos las siguientes conclusiones:

A) Que la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal prevé un principio de ejercicio directo por parte del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal.

B) Que las aportaciones federales son transferencias de recursos de origen federal que ingresan a la hacienda pública municipal condicionados a la consecución y cumplimiento de los objetivos que establece la ley para los distintos fondos.

C) Que los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable son órganos que no pertenecen al ayuntamiento y que tienen una integración compleja donde intervienen funcionarios federales, estatales, municipales y miembros de organizaciones rurales, que deben ser originados en convenios y cuya función esencial es consultiva.

En orden a lo anterior, es conveniente recapitular nuevamente en el contenido del artículo impugnado que se considera violatorio del artículo 115 de la Constitución Federal.

El artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, que dispone lo siguiente:

“Artículo 12. El gasto programable previsto para el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios a que se refiere el Anexo 1.C. de este Decreto, se distribuye conforme a lo establecido en el anexo 9 del mismo.

Al menos el 25% de los recursos asignados dentro del ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, en lo que respecta al fondo de aportaciones para la infraestructura social, podrán ser destinados, con la aprobación del Cabildo o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, a actividades productivas del sector primario. Estos recursos podrán destinarse, además de lo permitido actualmente, a la adquisición de insumos, maquinaria y servicios en apoyo a las actividades agropecuarias. De igual manera, podrán mezclarse con recurso provenientes de otros programas federales, estatales o municipales.”

Del segundo párrafo del artículo anterior, tenemos que se regula un supuesto que otorga una facultad de decisión a una autoridad ajena al Municipio, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, sobre la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales en lo relativo a la infraestructura productiva rural, las cuales, como ha quedado sentado, ingresan a la hacienda pública

municipal, si bien condicionadas a la consecución y cumplimiento de los objetivos que establece la ley para los distintos fondos.

En este tenor, al regular la norma impugnada que la decisión sobre el destino de los recursos se pueda realizar además de por el ayuntamiento **por el Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable**, que es una entidad ajena al Municipio, es inconstitucional en cuanto a esta última porción normativa por las razones siguientes:

1) Transgrede el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, que regula el principio de ejercicio directo por parte de los ayuntamientos de los recursos que integran la hacienda pública municipal, pues al ser las aportaciones federales transferencias de recursos que ingresan a la hacienda pública municipal, deben regirse por este principio, por lo que al otorgar competencia a una autoridad ajena al ayuntamiento para realizar actividades de administración y decisión respecto de dichos fondos, se violenta dicho principio.

Asimismo, también se viola la Ley de Coordinación Fiscal que otorga autonomía en la administración y el gasto de los recursos de aportaciones federales a los Municipios, si bien sujeta a los diversos tipos de controles que establece la propia ley.

2) Constituye al Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, sólo por cuanto se refiere a la facultad regulada en el Presupuesto de Egresos, en una autoridad intermedia pues decide una parte del destino de los recursos que forman parte de la hacienda pública municipal por disposición de la Ley de Coordinación Fiscal, lo cual es violatorio de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, pues con ello lesiona la autonomía municipal al suplantar la facultad constitucional de ejercer los recursos que integran su hacienda pública.

Lo anterior implica también una violación a la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable, en tanto se convierten a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de una instancia consultiva, como se regulan por la ley, en una instancia de decisión sobre aspectos propios de la hacienda pública municipal.

En orden de lo expuesto, debe declararse la invalidez del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, en la porción normativa que dice “...o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable...”, pues la misma resulta violatoria de los artículos 115, fracciones I y IV, así como de los artículos 14 y 16 y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual este Tribunal Pleno debe declarar su invalidez.

SEPTIMO.- En atención a la invalidez decretada respecto de del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, en la porción normativa que dice “...o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable...”, en cumplimiento a lo que ordena el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, debe señalarse que por tratarse de una controversia promovida por un municipio en contra de la Federación, los efectos de esta resolución sólo surtirán entre las partes contendientes y no así respecto a los demás Municipios que integran la Federación, de conformidad con el último párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal y 42, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de sus Fracciones I y II, asimismo, esta sentencia surtirá sus efectos a partir del momento de su dictado.

Sin embargo, considerando que las sentencias en este tipo de juicios no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal, como lo dispone el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal y el 45 de la Ley Reglamentaria, todos los actos que se hayan realizado a la luz de la porción normativa que se declara inválida no serán afectados por tal determinación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año dos mil cuatro, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el treinta y uno de diciembre de dos mil tres, en la porción normativa contenida en el segundo párrafo de ese precepto que dice “...o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable...”

TERCERO.- Publíquese esta resolución en el **Diario Oficial de la Federación**, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán.

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

Puesto a votación el proyecto, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón votaron en contra; y el señor Ministro Cossío Díaz votó a favor, por la validez del precepto impugnado, y se reservó su derecho de formular voto particular; en consecuencia, el asunto se resolvió en los términos siguientes: "PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO.- Se declara la invalidez del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año dos mil cuatro, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el treinta y uno de diciembre de dos mil tres, en la porción normativa contenida en el segundo párrafo de ese precepto que dice "...o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable..." TERCERO.- Publíquese esta resolución en el **Diario Oficial de la Federación**, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán."

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Mariano Azuela Güitrón.-** Rúbrica.- El Encargado del Engrose: **Genaro David Góngora Pimentel.-** Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez.-** Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ EN RELACION CON LA CONTROVERIA CONSTITUCIONAL 12/2004 PROMOVIDA POR EL AYUNTAMIENTO DE MERIDA, ESTADO DE YUCATAN.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró inconstitucional el artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de dos mil cuatro en la porción normativa contenida en el segundo párrafo del precepto el cual dice: "o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable". No se comparte el sentido de la resolución del Tribunal Pleno en atención a las siguientes consideraciones.

A) Sobre el concepto de autoridad intermedia.

Una de las conclusiones centrales de la resolución acerca de la participación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural, es que el mismo se constituye como una autoridad intermedia interfiriendo con el "principio de gasto directo" de los municipios de las aportaciones federales que ingresan a su hacienda. El contenido y alcance del concepto de autoridad intermedia, cuya prohibición se encuentra en el artículo 115 de la Constitución, ha sido establecido en varias tesis de esta Suprema Corte de Justicia, en particular las tesis con número 50/97 y 10/2000 y 11/2000 que se encuentran publicadas en la página trescientos cuarenta y tres del Tomo V, junio de mil novecientos noventa y siete; en la página quinientos nueve del Tomo XI, febrero de dos mil; y en la página quinientos diez del mismo tomo, respectivamente, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y cuyos rubros son:

"CONTROVERIA CONSTITUCIONAL. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTICULO 115, FRACCION I, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERISTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN."

"AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACION DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL."

"AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACION DE LA VOZ "GOBIERNO DEL ESTADO", UTILIZADA EN LA FRACCION I DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL."

De estas tesis podemos derivar las características de la autoridad intermedia, la cual es aquella que se instituye fuera del ámbito municipal o estatal o que, cualquiera que sea su origen:

- a) Lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales invadiendo la esfera competencial del ayuntamiento.
- b) Tenga el carácter de órgano de intermediación entre el gobierno del Estado y el Municipio impidiendo o interrumpiendo la comunicación entre estos dos niveles de gobierno.
- c) No sólo comprende la relación de los municipios con el Poder Ejecutivo del Estado sino a los demás poderes del Estado frente a los cuales, eventualmente, podría darse una autoridad intermedia con relación a los ayuntamientos.

En el presente caso, entonces, tenemos que determinar si los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural establecidos en el artículo 12 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para este año son autoridades intermedias conforme a estos lineamientos. Para esto forzosamente se tiene que analizar la naturaleza de la facultad que le confiere el citado artículo en relación con la aprobación del posible destino del 25 % de los recursos del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Es claro que la facultad impugnada por el actor tiene relación directa con el posible gasto de aportaciones federales por lo que, para poder determinar la naturaleza de la facultad, nos parece imprescindible determinar la naturaleza de aquéllas.

B) Sobre la naturaleza de las aportaciones del gobierno federal y su fiscalización.

Determinada la facultad en el cuarto párrafo del artículo 134 y en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, y establecidas en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, encontramos los Fondos de Aportaciones Federales. Estos fondos se establecen de manera independiente a la participación de los estados los municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable. Estas aportaciones se transfieren a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal y municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal para los fondos enumerados en las distintas fracciones del artículo 25 de la misma. Hay que subrayar que el último párrafo de ese artículo establece a la letra que: "(d)ichos fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán, y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente capítulo". Claramente, entonces, las aportaciones federales son predestinadas o van "preetiquetas" por parte de la Federación para que los gobiernos de las entidades y los municipios sólo las puedan utilizar en los rubros establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Así, en el uso de estas aportaciones los gobiernos de las entidades, así como los municipios tienen ciertas restricciones que encontramos en el primer párrafo del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal: las mismas no son embargables, ni los gobiernos correspondientes pueden, bajo ninguna circunstancia gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos de los establecidos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, y 45 de la Ley. Lo anterior significa que aun cuando estas aportaciones son ejercidas y administradas por los gobiernos de las entidades y por los municipios que las reciban conforme a sus propias leyes, registrándolos como ingresos propios destinados a los fines establecidos en la ley (artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal), las aportaciones federales nunca pierden su naturaleza federal, esto es, nunca pierden la "etiqueta" establecida por el legislador federal.

Esta naturaleza federal permanente queda en evidencia si evaluamos las facultades para la fiscalización de los recursos, las cuales, finalmente, descansan en la Auditoría Superior de la Federación. Si bien la Auditoría establece cooperación con los órganos de fiscalización de los estados, cuando se detecte que estos recursos no han sido destinados para los fines específicos establecidos en la Ley, lo deben hacer del conocimiento de la autoridad federal, la cual tiene las facultades para fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como para promover ante los órganos y autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiera lugar.

Por lo anterior, si bien es cierto que los gobiernos de los estados y los municipios en el momento en que se causan las aportaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme a la calendarización establecida por el mismo gobierno federal para su entrega, adquieren un cierto "derecho de crédito" para la recepción de los montos establecidos en las fórmulas de la Ley de Coordinación Fiscal, correspondientes a los diversos fondos establecidos en la misma, nunca adquieren un derecho de disposición directa de las aportaciones. Las mismas se registran "como si" fueran ingresos propios y son ejercidas y administradas por los gobiernos que los reciben, pero nunca pierden su vinculación con la Federación, ni en lo que se refiere a la "etiqueta" o destino, ni en lo que se refiere a la competencia para fiscalizar el uso que se le dio al recurso.

En referencia particular a los municipios, la verificación de la posibilidad de exigir los fondos que le corresponden, se verifica frente al gobierno del estado mediante el "principio de integridad de los recursos municipales", establecido en la tesis de jurisprudencia 46/2004 del Pleno de este tribunal, el cual garantiza la entrega puntual y efectiva de los recursos proporcionados por la Federación por lo que la "entrega extemporánea de estos recursos genera los intereses correspondientes" a cargo de quien haya retenido la entrega de los mismos. Sin embargo, este principio sólo garantiza la entrega puntual de los mismos una vez que se ha acordado la transferencia, pero no dice nada acerca de la naturaleza misma de los fondos, por lo que nunca los desvincula de su naturaleza federal ni, esto debe ser enfatizado, en ningún momento borra o difumina la diferencia entre los fondos de aportaciones y las participaciones federales.

Lo anterior ha sido asimismo establecido por este alto tribunal al analizar la hacienda municipal y, en particular, el principio de libre administración hacendaria. Los elementos relacionados con las aportaciones federales los encontramos en la tesis con el rubro:

"HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUELLA, PERO SOLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA."

En este sentido, si bien es cierto que existe, por disposición expresa de la Constitución Federal en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115, la facultad de los municipios de ejercer de manera directa los recursos que integran la hacienda municipal, hay que subrayar que, en lo que se refiere a aportaciones, en ningún momento quedan libres del destino establecido federalmente y el ejercicio directo de los recursos no implica la libre disposición de los mismos. El aceptar que por entrar, los recursos, en la hacienda municipal, pierden su naturaleza federal, implicaría la imposibilidad de fiscalización de los mismos por parte de la federación, convirtiéndose en un ejercicio opaco de imposible verificación. Los recursos deben ser ejercidos de manera transparente por los gobiernos que los reciben y las responsabilidades federales de su manejo deben ser ejercidas de manera eficaz por el órgano de verificación. El argumento de hecho de que la

Federación entrega los recursos de manera directa sin pasar por los gobiernos de las entidades federativas, saltándose las etapas establecidas en el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, afectaría de manera directa la capacidad de fiscalización de los recursos entregados por la Federación, por lo que estaríamos frente a una acción perjudicial de la Federación contra si misma. El gasto directo no implica entonces ni la pérdida de naturaleza ni del destino específico de los recursos ni la opacidad en el ejercicio de los mismos. El municipio tiene derecho a ejercer recursos que nunca realmente se convierten en recursos propios.

Finalmente, hay que analizar lo que de manera específica establece el artículo 12 del Decreto Presupuesto de Egresos de la Federación y relacionarlo con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal para comprender realmente la facultad establecida y determinar su generalidad o especificidad.

C) La naturaleza federal de la función y la relación entre el Presupuesto de Egresos y la Ley de Coordinación Fiscal.

En primer término, el artículo 12 del Presupuesto de Egresos solamente establece un porcentaje posible para el destino de los recursos establecidos por el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, además del aumento de los gastos específicos establecidos en el inciso a) del mismo artículo 33 a los que pueden destinarse estos recursos. En este caso, la redacción del artículo puede provocar equívocos ya que el texto dice de manera literal "Al menos el 25% de los recursos asignados dentro del ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, en lo que respecta al fondo de aportaciones para la infraestructura social, podrán ser destinados, con la aprobación del cabildo o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, a actividades productivas del sector primario". Consideramos que la decisión sobre el destino de estos recursos corresponde al ayuntamiento, el cual, de manera optativa determina si utiliza o no estos recursos en los rubros establecidos. Consideramos que lo establecido en el artículo 12 del Decreto de Presupuesto es parte del mecanismo de preetiquetado competencia de la Federación, la cual decide darle una alternativa adicional al municipio respecto de cierto porcentaje de un rubro específico dentro de las aportaciones de aquella.

Un esquema como el establecido por el artículo 12 es comprensible dada la gran diversidad de actividades prioritarias, como pudiera ser turismo o actividades industriales, por lo que se entiende que la Federación no fije previamente el destino de los recursos de modo absoluto para todos los municipios del País, sino que de la posibilidad de intervenir a ciertos órganos, como el cabildo o el Consejo de Desarrollo Rural para la determinación casuística de aquellos.

Es importante subrayar que el artículo 12 del Presupuesto de Egresos no establece un destino de obra específica de los fondos del ramo 33, sino que solamente establece rubros genéricos para el posible gasto por parte del municipio. En este sentido, en ningún momento interviene en el ejercicio directo del municipio, sino simplemente autoriza la posibilidad de ampliar y dirigir un porcentaje del fondo a ese rubro de gasto específico sin ejercer los recursos de manera directa ni dirigirlo a una obra concreta o específica excluyendo la posibilidad de decisión del cabildo. En este caso, debe subrayarse, no se está estableciendo una facultad para determinar obra específica, ni se está interfiriendo con las facultades y competencias de administración municipal, el municipio conserva, en todo caso, la posibilidad de gastar de manera directa los recursos y elegir la obra o gasto particular al cual se dirigirán; aun cuando se establece que ese 25% se dirigirá a sector primario y desarrolla ciertos rubros, los mismos no implican una obligación de gasto sino simplemente la autorización para hacerlo, los rubros específicos para el destino final del recurso, es decisión del Ayuntamiento.

Consideramos, por tanto, que no puede decirse que la posible intervención establecida por el artículo 12 al Consejo de Desarrollo Rural Sustentable, suponga crear una autoridad intermedia entre el municipio y el estado. Hay que enfatizar que nos encontramos en un ámbito en donde las competencias relevantes no son del municipio sino de la Federación, la cual en ejercicio de las mismas puede contar con la intervención de autoridades diferentes a ella misma, máxime cuando se trata de diferenciar entre distintas localidades y sus prioridades en el País.

En conclusión, el artículo 12 establece la facultad federal para determinar una nueva categoría en el rubro del artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, además que amplía los conceptos de gasto del inciso a) del artículo 33, y le otorga la opción al municipio de no dirigirlo a este tipo de gasto si no lo considera conveniente. En el caso de considerarlo así, la aprobación tiene que otorgarse por el Cabildo o por el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable.

El artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación establece entonces *una modalidad* en el ejercicio de los fondos previstos en el ramo 33 por la Ley de Coordinación Fiscal, en este sentido el artículo 12 no está contraviniendo o modificando el artículo 33, sino solamente está ampliando y aclarando ciertos rubros de gasto referentes al sector primario lo cual amplía el rubro de infraestructura rural que encontramos en la lista del inciso a) del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.

D) Los precedentes. Las Controversia Constitucional 7/98.

Este precedente fue votado por unanimidad por este alto tribunal, su ejecutoria fue publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 24 de noviembre del año 2000, en donde fue ponente el señor ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. En el asunto se resolvió una situación similar a la que ahora nos ocupa pero relacionada con los Consejos de Bienestar Social del Estado de Tamaulipas, en el caso los representantes del ayuntamiento de Río Bravo impugnaban el artículo 51 de la Ley de Planeación del Estado y el Reglamento para la Integración y Funcionamiento de los Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social. Los artículos analizados establecen lo siguiente:

"Artículo 51. El Ejecutivo del Estado, por sí o a través de sus dependencias y entidades, y los Municipios, deberán concertar la realización de las acciones previstas en sus planes y programas, con las representaciones, de los grupos sociales o con los particulares interesados. I. Planear, programar, operar, controlar, dar seguimiento y evaluar los recursos correspondientes del presupuesto de egresos de la Federación, cuando expresamente se determine. II. Participar en la formulación de presupuestos de obras, proyectos y acciones para el desarrollo integral de las comunidades, que puedan ser financiados con los recursos mencionados en el párrafo anterior. III. Impulsar la participación amplia, plural y democrática de las comunidades, para la orientación y aplicación de los recursos mencionados. IV. Propiciar el establecimiento de compromisos para el desarrollo y bienestar social, entre los miembros de las comunidades y las autoridades. V. Supervisar la adecuada aplicación de los recursos. La integración y el funcionamiento de los consejos se sujetarán al reglamento correspondiente."

"Artículo 2o. Los Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social [...] son órganos de participación ciudadana, son las instancias responsables del diagnóstico, programación, presupuestación y ejecución de las acciones de desarrollo social en sus comunidades, así como de la verificación, seguimiento y control de la aplicación de los recursos derivados de los Programas del Fondo de Desarrollo Social Municipal [...]"

Así, el primer agravio de la actora, del cual vale la pena transcribir los argumentos centrales, se queja de lo siguiente:

"[...] los recursos del Ramo 033 a que se refiere la norma general cuya invalidez se demanda y el acuerdo que la regula suscrito por el Poder Ejecutivo y publicitado en el Periódico Oficial, son recursos de naturaleza eminentemente federal y se considera un ingreso directo del Municipio, y por ello las asignaciones que deben realizarse al Municipio de Río Bravo, Tamaulipas, forman parte de su hacienda, y por ello, el órgano actor tiene la ineludible obligación y absoluta libertad de administrarlo, cumpliendo los lineamientos y con las obligaciones señaladas en la ley que estableció dichos recursos, sin que sea válido que la autoridad estatal, Congreso y Ejecutivo del Estado, pretendan introducir fórmulas, concertaciones y acuerdos con grupos no identificados o con 'particulares interesados a fin de que el Municipio pueda ejercer los recursos federales constitucionalmente asignados con limitaciones y taxativas que evidentemente resultan anticonstitucionales, máxime que, la norma genérica que se adiciona establece en su origen la creación de Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social que limitan el ejercicio libre y constitucional del Municipio, creando así una autoridad intermedia que lo prohíbe la fracción I del artículo 115 de nuestra Constitución. En efecto, al establecerse que a los consejos de desarrollo mencionados se les faculta para planear, programar, operar, controlar, dar seguimiento y evaluar los recursos correspondientes del presupuesto de egresos de la Federación, no nada más se establece una autoridad con facultades omnímodas entre el Estado y el Municipio sino que, peor aún, se establece un órgano controlador que genera una grave injusticia y que, peor aún, al politizarse la actuación de dichos consejos cuando los Municipios no comparten los colores políticos del titular del Poder Ejecutivo, más que la creación de un órgano controlador, los consejos de desarrollo se convierten en órganos censores, instigadores de violencia que traicionan la sana intención de la autoridad federal, a efecto de proporcionar recursos frescos e inmediatos a los Municipios, puesto que en la práctica los consejos de desarrollo, además de instigar la violencia entre los diversos grupos de colonias que solicitan servicios públicos, se convierten en agencias de colocación y asignación de recursos caprichosamente a compañías y particular interesado (sic) en que la obra pública se destine a quienes tienen intereses particulares en la construcción de obras cuya responsabilidad, al final recae en la autoridad municipal, por lo que, de manera sabia en la Constitución Federal se establece la prohibición de autoridades intermedias entre Municipio y Estado, a fin de salvaguardar el orden jurídico y constitucional que debe imperar en el Estado, siendo que los consejos de desarrollo rompen dicho orden, encarecen el costo de los servicios públicos y al final, impiden que la intención del Gobierno Federal de ayuda rápida, expedita y a quien más lo necesita se vea traicionada por las manipulaciones y concertaciones que ambos órganos demandados realizan en perjuicio directo de los Municipios que no pertenecen al partido político en el poder estatal, confundiendo la lucha electoral con el régimen de derecho y evitando que los ciudadanos del Municipio de Río Bravo, a quienes representamos reciban los recursos federales asignados en la forma que se ordena y se necesita."

La argumentación de la resolución coincide con los argumentos expresados anteriormente. Es, por tanto, una prioridad de consistencia de este alto tribunal el mantener la argumentación precedente o, argumentar de

manera explícita por qué se aleja del precedente desarrollado en el presente epígrafe. Los argumentos centrales los encontramos en las dos tesis resultantes del presente asunto derivadas de los considerandos quinto y sexto de la controversia citada; las tesis a la letra disponen lo siguiente:

“Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Diciembre de 2000

Tesis: P./J. 150/2000

Página: 842

CONSEJOS DE DESARROLLO PARA EL BIENESTAR SOCIAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. EL ARTICULO 51 DE LA LEY ESTATAL DE PLANEACION, REFORMADO MEDIANTE DECRETO 298 DEL CONGRESO LOCAL, PUBLICADO EL TREINTA Y UNO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO, QUE LOS FACULTA PARA EJERCER LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, NO VIOLA EL ARTICULO 115, FRACCION I, DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

Al prever el citado artículo 51, la existencia de los Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social y dotarlos, en su fracción primera, de atribuciones para planear, programar, operar, controlar, dar seguimiento y evaluar los recursos correspondientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros, los provenientes del Ramo 33 previstos para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho, no viola el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal. Ello es así, porque, tomando en consideración que los referidos recursos no quedan comprendidos dentro del régimen de libre administración hacendaria, sino que su aplicación corresponde a las autoridades federales en términos de lo dispuesto por los artículos 30. y 19 del presupuesto de egresos de la Federación, 35 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como 31 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es inconcuso que al otorgar a los referidos organismos las facultades mencionadas no se lesiona la autonomía municipal, toda vez que no se les inviste de atribuciones que conforme a lo previsto en el citado precepto constitucional estén reservadas a los Municipios y, por ende, con tales facultades no se suplantán o mediatizan las atribuciones constitucionales de dichos entes ni se invade su esfera de competencias. Además, los consejos de referencia no constituyen autoridades intermedias entre el Gobierno del Estado y el Municipio, en tanto que no se advierte en qué forma podrían interferir en la comunicación directa que debe existir entre ambos niveles de gobierno, los cuales deberán sujetar el desempeño de sus atribuciones a las leyes y disposiciones que regulan el ejercicio y control del gasto público federal y del Estado, así como a la normatividad y lineamientos que para tal efecto expidan las autoridades de la materia.

Controversia constitucional 7/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 26 de octubre de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 150/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.”

“Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Diciembre de 2000

Tesis: P./J. 151/2000

Página: 1114

LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA. EL ARTICULO 51 DE LA LEY DE PLANEACION DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO 298 DEL CONGRESO LOCAL, PUBLICADO EL TREINTA Y UNO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO, QUE CONDICIONA EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, MEDIANTE LA INTRODUCCION DE FORMULAS, CONCERTACIONES Y ACUERDOS CON GRUPOS SOCIALES O CON PARTICULARES INTERESADOS, NO VIOLA DICHO REGIMEN.

El referido precepto que impone a los Municipios la obligación de concertar con los grupos sociales o con los particulares interesados, a través de los Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social, las acciones a

realizar con los recursos correspondientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros, los provenientes del Ramo 33 previstos para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho, relativos a las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, no viola el régimen de libre administración hacendaria consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal. Ello es así, porque los Municipios no tienen derecho a disponer libremente de los mencionados recursos, en virtud de que la partida presupuestaria del citado ramo y el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refieren a recursos federales, cuya aplicación corresponde a las autoridades federales en términos de lo dispuesto en los artículos 3o. y 19 del propio Presupuesto de Egresos de la Federación; 35 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal; y 31 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; además de que conforme a lo previsto en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUELLA, PERO SOLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA.", las aportaciones federales si bien son recursos que ingresan a la hacienda municipal, no quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria, por tratarse de recursos federales que se rigen por disposiciones también federales.

Controversia constitucional 7/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 26 de octubre de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 151/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil."

"Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Diciembre de 2000

Tesis: P./J. 152/2000

Página: 765

CONSEJOS DE DESARROLLO PARA EL BIENESTAR SOCIAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. EL ARTICULO 9o., FRACCION IV, DEL REGLAMENTO PARA SU INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO, PUBLICADO EL PRIMERO DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS, TRANSGREDE LA FRACCION I DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Si se toma en consideración que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21, 49, fracciones III y XXVI, y 73, fracciones I, II y VIII, del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, la máxima autoridad administrativa de los Municipios es el Ayuntamiento, y que a éste le corresponde emitir todas aquellas disposiciones relativas a su organización, funcionamiento, servicios públicos y otros de su competencia, así como promover y autorizar la realización de obras públicas y lo inherente a su desarrollo urbano, resulta inconcuso que el artículo 9o., fracción IV, del Reglamento para la Integración y Funcionamiento de los Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social al facultar a estos órganos de participación ciudadana para analizar, jerarquizar y autorizar democráticamente las obras, proyectos y acciones para el desarrollo social que propongan las comunidades, otorga atribuciones que invaden la esfera de competencia de los Ayuntamientos y, por tanto, transgrede el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal. Esto es así, porque la función de estos consejos debe limitarse a apoyar y coordinar a las autoridades estatales y municipales, así como a los particulares, para que los sectores públicos, sociales y privados concurren en el desarrollo social de los Municipios, pero no para la toma de decisiones en materias cuya competencia es exclusiva, en el ámbito municipal, de los Ayuntamientos, los cuales si bien están obligados a dar intervención a cada sector, ello no implica otorgarles poder de decisión y ejecución, pues de esta manera el Ayuntamiento se constituye en mero ejecutor de las decisiones de dichos consejos, haciéndose nugatoria la facultad constitucional que reserva la administración municipal a los Ayuntamientos.

Controversia constitucional 7/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 26 de octubre de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 152/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil."

E) Conclusiones.

1) Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural en ningún caso se convierten en autoridad intermedia ya que no se establecen como órganos de actuación entre el Gobierno del Estado y el Municipio, ni de ningún modo interrumpen la comunicación entre estos dos niveles de gobierno.

2) Las aportaciones del Gobierno Federal nunca pierden su naturaleza federal aun cuando entran a la Hacienda Municipal y los municipios los registren como si fueran ingresos propios.

3) Los municipios tienen la posibilidad de exigir los fondos de aportaciones desde el momento que quedan establecidos en el presupuesto conforme a las fechas de calendarización, pudiendo exigir la entrega íntegra, puntual y completa de los mismos. Sin embargo, este "derecho de crédito" nunca se transforma en un derecho de disposición de los fondos establecidos, la etiqueta y la facultad de fiscalizarlos por parte de la Federación persiste hasta su gasto final.

4) Si las aportaciones federales perdieran su naturaleza al momento de entrar en la hacienda municipal la fiscalización de los recursos se haría imposible por parte de la Federación y de las entidades fiscalizadoras de los Estados las cuales se encuentran en un sistema de cooperación y, si llegara a detectarse una irregularidad, la autoridad federal tiene la facultad de establecer las responsabilidades pecuniarias correspondientes e iniciar las acciones pertinentes en contra del funcionario ofensor.

5) El artículo 12 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación no establece un destino u obra específica, simplemente modaliza y extiende la autorización genérica establecida en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, dentro del rubro "infraestructura rural" establecido en el inciso a) del artículo citado. Por tanto, los Consejos Municipales desarrollan una facultad federal y, por tanto, son órganos que al ejercer la referida facultad, adoptan una naturaleza federal y no local. Si para el ámbito municipal estos órganos tienen una naturaleza consultiva, esto no es obstáculo para que los mismos puedan aprobar autorizaciones de gasto federal si las disposiciones en la materia así lo establecen.

6) Existe precedente de este Alto Tribunal, la controversia 7/98, cuyo ponente fue el ministro Ortiz Mayagoitia y que fue votada por unanimidad de los ministros integrantes de este Pleno, en el cual se resuelve que las disposiciones que establecen los Consejos de Bienestar Social del Estado de Tamaulipas no violan el régimen de libre administración hacendaria consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal. Ello es así, porque los Municipios no tienen derecho a disponer libremente de los mencionados recursos, en virtud de que la partida presupuestaria del citado ramo y el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refieren a recursos federales, cuya aplicación corresponde a las autoridades federales. Las aportaciones federales, si bien son recursos que ingresan a la hacienda municipal, no quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria, por tratarse de recursos federales que se rigen por disposiciones también federales. Por lo anterior, es necesario que el Pleno de este Alto tribunal sea consistente con los argumentos expresados con anterioridad y, en caso contrario, ser explícito en las razones por las cuales se separa del citado precedente.

7) Lo que en su momento sí fue declarado inconstitucional en la controversia 7/98 citada, es la facultad de intervención por parte de los referidos consejos, en las facultades de administración municipal establecidas en la fracción primera del artículo 115. Esta impugnación no se presenta en el caso que nos ocupa, ya que el artículo 12 del presupuesto sólo establece una facultad genérica de aprobación de la autorización de un porcentaje específico del fondo del ramo 33, por lo que los Consejos en ningún caso interfieren con la autonomía y gobierno municipal, sino que solamente tienen relación con la autorización genérica de gasto de uno de los fondos de aportaciones federales.- Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de sesenta y tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la controversia constitucional 12/2004, promovida por el Ayuntamiento de Mérida, Estado de Yucatán, en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se certifica para efectos de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, en términos de lo dispuesto en el párrafo Segundo del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto Tercero resolutivo de su sentencia dictada en la sesión pública de veintitrés de noviembre de dos mil cuatro.- México, Distrito Federal, a primero de abril de dos mil cinco.- Conste.- Rúbrica.