

**TERCERA SECCION**  
**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 96/2008, promovida por el Municipio de Mérida, Estado de Yucatán.

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 96/2008**  
**MUNICIPIO DE MERIDA, ESTADO DE YUCATAN**

**MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS**

**SECRETARIO ALFREDO VILLEDA AYALA**

México, Distrito Federal. Acuerdo de Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciocho de agosto de dos mil once.

VISTOS; y,

**RESULTANDO:**

**PRIMERO. Presentación de la demanda inicial.** Mediante escrito presentado el quince de agosto de dos mil ocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, César José Bojórquez Zapata, en su carácter de Presidente del Municipio de Mérida, Yucatán, promovió controversia constitucional en contra de la titular del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa.

En la demanda se reclamó la expedición y publicación del Decreto número 92 por el que se crea la Coordinación Metropolitana de Yucatán, así como los actos concretos de aplicación que en adelante lleve a cabo la Gobernadora del Estado y/o algún otro funcionario de la administración estatal con base en el mencionado decreto.

**SEGUNDO. Antecedentes.** La parte actora narró como antecedentes del caso lo siguiente:

*“1. La Gobernadora del Estado de Yucatán, decidió crear la Coordinación Metropolitana de Yucatán, como un órgano desconcentrado dependiente del Despacho del Gobernador con el objeto aparente de obtener asesoría técnica y apoyo para atender y resolver, con ese carácter, los asuntos vinculados con el desarrollo integral de las zonas metropolitanas de Yucatán y de los centros de desarrollo regional, comprendiendo el municipio de Mérida.*

*2. El día dieciocho de junio de dos mil ocho, la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el Decreto número 92, por medio del cual creó la Coordinación Metropolitana de Yucatán, para los efectos del artículo uno y con las atribuciones señaladas en el artículo cuarto de dicho decreto. Para pronta referencia, además de acompañar como prueba documental pública un ejemplar de dicho órgano informativo (Anexo número dos), por su importancia a continuación transcribo en su literalidad dichos preceptos: ‘Artículo 1º: (Se transcribe). ‘Artículo 4º: (Se transcribe).*

*Más adelante me referiré concretamente a los aspectos que constituyen violaciones a la Carta Magna.*

*Dicho decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, o sea, el diecinueve de junio del presente año y conforme al artículo segundo transitorio, la titular del Ejecutivo, en un plazo no mayor de sesenta días expedirá unilateralmente el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán.”*

**TERCERO. Conceptos de invalidez.** La parte actora señaló como precepto violado el artículo 115, fracciones I, II, III, V y VI, de la Norma Fundamental, y formuló los siguientes conceptos de invalidez:

*“La norma y actos que se impugnan, así como sus efectos y consecuencias, violan en perjuicio directo de mi representado el artículo 115, fracciones I, II, III, V y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que por la naturaleza, características y atribuciones que le fueron otorgadas, la Coordinación Metropolitana de Yucatán, invade la esfera de competencia del Municipio de Mérida, lesionando la autonomía municipal y vulnerando el sistema de competencias, el principio de división funcional de poderes, la autonomía y las asignaciones competenciales propias de cada orden de gobierno que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el caso específico en el artículo 115, de dicho máximo ordenamiento. Por tanto, son inconstitucionales también los actos concretos de aplicación que realicen o lleven a cabo la titular del Poder Ejecutivo Estatal y/o algún otro funcionario con motivo del decreto que se combate.*

**La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fijar su postura respecto al principio de división funcional de poderes y sus características estableció que este principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen:**

- a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas;**
- b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y,**
- c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas**

**Dicho criterio jurisprudencial se contiene en la tesis que a continuación me permito transcribir:**

**'PRINCIPIO DE DIVISION FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERISTICAS.'** (La transcribió).

**Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tratándose de la distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, estableció en jurisprudencia firme y vigente, que el ámbito competencial de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los Municipios, en cuanto a estos últimos las previstas en el artículo 115, de nuestra Carta Magna, tal como lo establece la tesis que a continuación me permito transcribir:**

**'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACION, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.'** (La transcribió).

**En el mismo orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que los diversos órdenes jurídicos establecidos en la Constitución Federal tienen autonomía funcional y asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes, como se determina en la tesis jurisprudencial que a continuación me atrevo a transcribir:**

**'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ORDENES JURIDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCION FEDERAL TIENEN AUTONOMIA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS.'** (La transcribió).

**Por su parte, es relevante destacar que la reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y nueve es, quizá, la más importante en toda su historia. Contiene aspectos relevantes, algunos de ellos aplicables precisamente a la cuestión que se plantea en esta controversia constitucional.**

**De los comentarios formulados a dicho precepto constitucional en la obra 'Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada' del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Décima Sexta Edición, Editorial Porrúa, en lo que interesa, destaco lo siguiente, refiriéndome en todos los casos al numeral 115 de la Constitución Federal:**

**1. En la fracción I, por primera vez en nuestro país, se reconoce constitucionalmente al municipio el carácter de ámbito de gobierno y al ayuntamiento el de órgano de gobierno. En tal virtud, se modificó dicha fracción que señalaba ... 'cada municipio será administrado por un Ayuntamiento'... y ahora, se indica ... 'cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento...'**

**2. En la fracción II, se determina que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica propia y que manejarán su patrimonio conforme a la ley. También se establece que la facultad reglamentaria de los municipios se desarrollará con base en las leyes municipales expedidas por las legislaturas de los Estados. Lo anterior que quiere decir que la facultad reglamentaria ya no se sujetará a las 'bases normativas' sino a las 'leyes municipales', las que establecerán un marco normativo homogéneo, sin hacer particularizaciones sobre determinados municipios y dispone que el objeto de las leyes a que se refiere dicha fracción será establecer, entre otras**

cosas: 1. Las bases generales de la administración pública municipal y el procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir los conflictos entre la administración municipal y los particulares bajo los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. 2. Las normas de carácter general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV del propio artículo 115, como el segundo párrafo de la fracción VI, del artículo 116 constitucional y, 3. El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria la solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

3. La fracción III, constituye una de las modificaciones más importantes en la reforma que se comenta porque se estipula que los servicios públicos allí señalados serán competencia exclusiva de los ayuntamientos, ya que se suprime la posibilidad de que los municipios presten esos servicios con el concurso de los estados [...] 'cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes[...]' En tal virtud, los municipios se hacen cargo de manera exclusiva de determinadas funciones y servicios públicos y en el supuesto de estar imposibilitados de ejercerlos o prestarlos podrán optar por la transferencia a que alude la fracción II, que requiere la voluntad del ayuntamiento.

En efecto, son competencia constitucional de los municipios los siguientes servicios y funciones: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de dicha constitución, policía preventiva municipal y tránsito e, i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En este mismo apartado se establece la posibilidad de que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor servicio de las funciones que les correspondan. Para el caso de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Finalmente se determina una cuestión que es de relevante importancia en la especie y es que la constitución dispone que cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrá celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presenten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio. Esto quiere decir, ni más ni menos, que tratándose de funciones o servicios que corresponden al municipio, el Estado solamente podrá intervenir en la prestación y/o atención de esas funciones o servicios si se satisfacen las siguientes condiciones: a) Que esa intervención sea necesaria a juicio del ayuntamiento y que la solicite y b) Que se celebren convenios previos para tal objeto y que la participación del Estado sea sólo en forma temporal.

4. La fracción V se modificó de tal manera que las materias concurrentes del municipio se señalan en incisos y no de manera continuada. Se faculta al municipio no solo para controlar y vigilar el uso del suelo sino para autorizarlo, así como para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, materia ecológica, protección al ambiente y planeación regional. Adicionalmente se establece que, en los términos de las leyes federales y estatales, los municipios están facultados, entre otras cosas, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, obligando a los estados a asegurar la participación de los municipios cuando éstos elaboren proyectos de desarrollo regional.

5. La fracción VI, del artículo 115, que se comenta es la única que permite que las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, y además de manera conjunta y coordinada con los municipios respectivos, podrán planear y regular el desarrollo de dos o más centros urbanos con apego a la ley federal de la materia, cuando se trate de dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas y tiendan a formar una continuidad demográfica.

**Pues bien, la creación de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, con el objeto señalado en el artículo 1º del decreto de su creación y las facultades que le atribuye el numeral 4 del mismo decreto invade la esfera de competencia del Municipio de Mérida, lesionando la autonomía municipal y vulnerando el sistema de competencias, el principio de división funcional de poderes, la autonomía y las asignaciones competenciales propias de cada orden de gobierno que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el caso específico en el artículo 115 de dicho máximo ordenamiento.**

**Esto es así simplemente porque tal organismo, en su carácter de órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo Estatal, se arroga la potestad de atender y resolver aspectos que competen en forma exclusiva a los municipios, en particular al de Mérida, Yucatán que jurídicamente represento.**

**Efectivamente, la Coordinación Metropolitana de Yucatán, lesiona la autonomía del municipio actor porque suplanta y mediatiza sus facultades constitucionales, invade la esfera de competencia de éste y pudiera impedir la comunicación directa que debe existir entre ambos niveles de gobierno. Es decir, dadas sus atribuciones, propicia que el Ejecutivo Estatal tome decisiones y resuelva por sí solo asuntos que son competencia del municipio de Mérida.**

**La norma y actos reclamados, constituyen violación por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, al primer párrafo del artículo 115 constitucional, que establece la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de la división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.**

**De igual forma, la parte demandada invade la esfera de competencia del gobierno municipal, ya que nada ni nadie puede interferir entre esos niveles de gobierno. En suma, al crearse semejante órgano, se invade la autonomía municipal en todos y cada uno de los aspectos que contienen las fracciones I, II, III, V y VI del artículo 115 constitucional.**

**En realidad, la creación de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, no busca el fortalecimiento de los servicios públicos o el desarrollo integral de zonas metropolitanas o centros de desarrollo. El verdadero objetivo es tener injerencia y participación directa en los programas y planes de desarrollo del municipio que represento invadiendo su competencia y atribuciones exclusivas.**

**Lo anterior se deriva de la circunstancia de que la parte demandada tiene la mira puesta en las próximas elecciones municipales a celebrarse en el año dos mil nueve.**

**Como ciudadano y como servidor público estoy totalmente de acuerdo en la pluralidad política como factor esencial de la democracia de nuestro país. Tengo la más firme convicción de que, tal y como dispone el artículo 116, fracción IV, inciso a) de la Constitución General de la República, las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.**

**Lo que jurídicamente es inconstitucional e ilegal es la injerencia de órganos y personas extrañas en las funciones, acciones, servicios públicos y tareas propias del municipio de Mérida, más aún cuando se hace con fines de proselitismo a favor de algún partido.**

**Lo que jurídicamente es inconstitucional e ilegal es aprovechar recursos para resaltar frente a los ciudadanos meridianos la imagen de personas físicas o de institutos políticos, mediante la intromisión ilegal de un organismo en programas y acciones concretas del municipio de Mérida, ya que esas actividades, realizadas en forma constante, podrían desvirtuar la característica del voto libre.**

**Señoras y Señores Ministros, es pertinente aclarar que los anteriores comentarios se formulan con el único propósito de dar una idea a ustedes de los diversos elementos de carácter político que forman parte de los hechos que circundan la presente controversia, disfrazados o encubiertos en un decreto, aunque sin perder de vista que lo que aquí se discute es la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma y de los actos reclamados.**

**La Coordinación Metropolitana de Yucatán es un órgano prohibido por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política Mexicana y es suficiente para acreditar ese extremo la simple lectura del artículo 1º del decreto de su creación: 'Artículo 1º.' (Lo transcribió).**

**De la interpretación gramatical y razonada de tal precepto se advierte que será la titular del Poder Ejecutivo la que atienda y resuelva por sí misma los asuntos en las zonas metropolitanas y centros de desarrollo regional, en cuestiones que son competencia exclusiva del municipio actor, o en el mejor de los casos, siendo de competencia concurrente. De todas maneras el Poder Ejecutivo, mediante dicho órgano, atrae y reserva para su conocimiento y resolución exclusiva esos asuntos.**

**Gramaticalmente hablando la preposición es una partícula que determina o concreta el significado de la palabra que le sigue en relación con la que le precede. En el caso concreto, la preposición 'en', por el lugar que ocupa, significa 'por', de manera que se atribuyen exclusivamente a la titular del Poder Ejecutivo esas facultades y en tales condiciones es la única autoridad facultada para atender y resolver esos asuntos.**

**En otro orden de ideas, en la parte considerativa, al tratar el decreto de 'zonas metropolitanas', lo hace en plural, es decir, como queriendo significar que el Estado de Yucatán, existen dos o más de ellas.**

**Sin embargo, según datos oficiales, en el Estado de Yucatán, existe una sola zona metropolitana y es precisamente la formada por los municipios de Mérida, Umán, Kanasín, Conkal y Ucú, (en la norma impugnada, por razones que se desconocen, no se incluyen los municipios de Conkal y Ucú, las que por cierto están administradas por autoridades emanadas del Partido Acción Nacional).**

**En efecto, según datos del documento denominado 'Delimitación de las zonas metropolitanas de México', que llevó a cabo la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal por conducto del Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Anexo número Tres), en el Estado de Yucatán, existe una sola zona metropolitana que está integrada, como ya se dijo, por los municipios de Mérida, Umán, Kanasín, Conkal y Ucú. En ese documento aparecen los datos relativos a población, tasa de crecimiento, superficie y densidad media urbana del período comprendido entre 1990 y 2000, considerándose como municipio central precisamente el de Mérida. La elaboración de ese trabajo estuvo a cargo de un Grupo Interinstitucional con base en la cartografía y en los datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, declaratorias y programas de ordenación de zonas conurbadas y zonas metropolitanas y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.**

**Por esa razón, aunque se trate vanamente de ocultar, la Coordinación Metropolitana de Yucatán, está diseñada para suplantar o mediatizar las facultades constitucionales del municipio de Mérida y el objetivo de aquella es político, no de otra naturaleza.**

**De la simple lectura de las atribuciones que han sido conferidas a dicho organismo se advierte que, aún enclavada en el Poder Ejecutivo del Estado, lesiona la autonomía del municipio actor, suplanta y mediatiza las facultades que conforme a la constitución le corresponden e invaden su esfera de competencia.**

**Puedo afirmar que la inconstitucionalidad de los actos y de la norma impugnados, queda demostrada, porque:**

**a) La fracción II, del artículo 4º del decreto impugnado dota de imperio a la Coordinación Metropolitana de Yucatán al disponer que será ese organismo quién desarrollará las estrategias y acciones que establezca el Programa de Atención a Zonas Metropolitanas y Centros de Desarrollo Regional, con lo que se deja todo el poder de decisión al Ejecutivo Estatal;**

**b) La fracción VI, del mismo precepto legal incurre en la misma ilegalidad cuando establece que la Coordinación Metropolitana de Yucatán establecerá, con el acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo, los mecanismos necesarios para articular las acciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal realicen e incidan en el desarrollo municipal;**

**c) La fracción VII, del propio artículo 4º, dice categóricamente que la Coordinación Metropolitana de Yucatán, tiene facultades para 'Sentar las bases para la creación de una institución permanente que tenga como fin atender los problemas que afecten las zonas metropolitanas y a los centros de desarrollo regional' (sic).**

**Visto lo anterior, surgen algunos cuestionamientos que, siguiendo el método de la mayéutica, planteamos:**

**¿Hay duda alguna en cuanto a que, en los términos del multicitado decreto 92, el Poder Ejecutivo del Estado se está arrogando competencia para llevar a cabo las acciones y estrategias en materia de zonas metropolitanas y centros de desarrollo?**

**¿Puede dudarse que el Poder Ejecutivo del Estado, al crear la Coordinación Metropolitana de Yucatán, se arroga facultades de decisión y resolución en asuntos que son competencia del municipio?**

**Las respuestas tienen que ser en sentido negativo y ponen en claro que la Coordinación Metropolitana de Yucatán lesiona la autonomía del municipio actor al suplantar e invadir sus facultades constitucionales e invadir su esfera de competencia, además de que sus resoluciones son vinculatorias porque están dotadas de imperio y someten al municipio actor.**

**Existen otros argumentos jurídicos con los que se demuestra la invalidez de la norma y de los actos que se reclaman.**

**En efecto, la autoridad demandada, aun suponiendo la facultad que tiene para crear órganos administrativos desconcentrados, no puede dotarlos de las facultades que atribuye a la Coordinación tantas veces citada.**

**Es del conocimiento general que todo acto de autoridad, para ser válido, debe ser ordenado, emitido y/o ejecutado por la autoridad competente, es decir, por quien esté expresamente facultado por la ley para llevarlo a cabo. La doctrina sostiene que, en un estado de derecho, la autoridad solamente puede hacer lo que la ley le permite expresamente, en tanto que el gobernado puede hacer todo lo que no esté prohibido.**

**Según el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, Décima Cuarta Edición, Tomo D-H, página 1328 ‘...Poder Estado de Derecho (Rule of law para los juristas angloamericanos) se entiende, básicamente, aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo; esto es, Estado de Derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho. En ese sentido, el Estado de derecho contrasta con todo poder arbitrario y se contraponen a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario (como ocurre con el llamado Estado de Policía que, lejos de proponerse el mantenimiento del orden jurídico, se caracteriza por otorgar facultades discrecionales excesivas a la administración para hacer frente a las circunstancias y conseguir los fines que ésta se proponga alcanzar)’.**

**Pues bien, la Gobernadora del Estado de Yucatán carece de facultades para crear, mediante decreto, un organismo de la naturaleza y con las características y facultades que se atribuyen en el decreto 92, cuestionado a la Coordinación Metropolitana de Yucatán, es decir, no puede conferirle las atribuciones contenidas en el artículo 4º del decreto impugnado.**

**El segundo párrafo del decreto número 92, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el dieciocho de junio del año en curso, dice literalmente que el poder demandado actúa: ‘...EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES CONFERIDAS AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO POR LOS ARTICULOS 55, FRACCION II DE LA CONSTITUCION POLITICA; Y CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 14 Y 21, FRACCION VI, DEL CODIGO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, AMBAS DEL ESTADO DE YUCATAN...’**

**Y luego, en la hoja número nueve de dicho órgano de difusión se establece, ‘Por lo antes expuesto y fundado: DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COORDINACION METROPOLITANA DE YUCATAN. Artículo 1º. Se crea la Coordinación Metropolitana de Yucatán, como órgano desconcentrado del Despacho del Gobernador que tiene por objeto brindar asesoría técnica y apoyar al Titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado en la atención y resolución de los diversos asuntos vinculados con el desarrollo integral de las zonas metropolitanas de Yucatán y de los centros de desarrollo regional’**

**El artículo 55, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, faculta al Gobernador del Estado expresamente para promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida el Congreso, proveer en su (sic) esfera administrativa a su exacta observancia, publicar los bandos y reglamentos que acuerden los ayuntamientos, siempre y cuando éstos no cuenten con sus propios órganos de difusión oficial.**

**Por su parte, los numerales 14 y 21, fracción VI, del Código de la Administración Pública del Estado de Yucatán, disponen:**

**a) El primero, en la parte que interesa, dice:**

Artículo 14. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, las siguientes:

I.- Crear mediante decreto consejos, comisiones, comités, órganos normativos, técnicos, coordinadores, órganos de apoyo, por servicio, por función, por territorio o con criterio múltiple, a fin de lograr un funcionamiento y una operación más eficiente de los programas y acciones gubernamentales;

II.- Instituir las unidades de asesoramiento, apoyo técnico y coordinación que las necesidades de su función requieran en áreas prioritarias que él mismo determine, así como los puestos de control y evaluación que considere pertinentes en su Despacho, en las dependencias y entidades;

[...]

VIII.- Suscribir los reglamentos, decretos y acuerdos que emita, con el refrendo del Secretario General de Gobierno y la firma de los titulares a quienes se les establezca intervención en el asunto que se trate;

IX.- Mandar a publicar en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, para su obligatoriedad, los reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, así como aquellos que considere; [...].'

**Luego entonces, debe distinguirse entre la facultad reglamentaria del Ejecutivo a que se refiere el artículo 55, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, que consiste en proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso local y la atribución de crear, mediante acuerdo o decreto, consejos, comisiones, comités, órganos normativos, técnicos, coordinadores, órganos de apoyo por servicio, por función, por territorio o con criterio múltiple.**

**Los aspectos relativos a promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida el Congreso y a publicar los bandos y reglamentos que acuerden los ayuntamientos cuando éstos no cuenten con sus propios órganos de difusión oficial son claros, no suscitan duda.**

**En cambio, el tema relativo a la 'facultad reglamentaria' que se entiende como la obligación de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, hace seguir algunas dudas, por lo que este aspecto debe ser analizado e interpretado brevemente.**

**En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, Tomo D-H, Décima cuarta Edición, página 1414 al tratar el tema de la facultad reglamentaria, informa que la función de reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión corresponde al Presidente de la República, de conformidad con lo que dispone la fracción I, del artículo 89 de la Constitución General de la República. La misma obra, sostiene que todas las constituciones que precedieron a la del 1857, contuvieron en forma clara y precisa la facultad del ejecutivo para dictar reglamentos que en forma inexplicable en el Congreso Constituyente de 1856-1857, se modificó esta situación, sustituyéndose, al parecer sin razón por la expresión 'proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia'. El constituyente de Querétaro transcribió literalmente esta expresión sin discusión y quedó asentada en el invocado artículo 89, fracción I, de la Carta Magna.**

**Entonces, si trasladamos esta cuestión al ámbito de las entidades federales y siempre mediante el sistema de la mayéutica planteamos:**

**¿Qué significa 'proveer' en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por la legislatura local?**

**¿Son iguales jurídicamente un decreto y un acuerdo?**

**Finalmente: ¿Puede el titular del Ejecutivo Estatal dotar a un organismo desconcentrado de atribuciones que el ejecutivo no tiene?**

**En cuanto a la primera interrogante tendríamos que responder que la función de reglamentar las leyes que expide el Congreso del Estado corresponde, sin duda, al Gobernador del Estado. Esta facultad reglamentaria constituye una excepción al principio de la separación de poderes, pues siendo los reglamentos normas abstractas, generales e impersonales, son actos materialmente legislativos pero formalmente administrativos. Por eso tal actividad compete al Ejecutivo Estatal en razón de que la función de los reglamentos es facilitar y hacer posible la ejecución de la ley.**

**Pero los reglamentos solo pueden desarrollar y precisar leyes lo que quiere decir que no puede haber 'reglamento' sin 'ley'. Además, los reglamentos no pueden ni deben contrariar o exceder el alcance de las leyes a que se refieren.**

**Otra cosa totalmente distinta es la creación de órganos administrativos en uso de la facultad de emitir acuerdos y en el caso concreto con base en los numerales 14 y 21, fracción VI, del Código de la Administración Pública del Estado de Yucatán. Sin embargo, en virtud del principio general de derecho que establece que nadie puede dar lo que no tiene y considerando el artículo 49 de la Constitución General de la República que establece la división de poderes el Ejecutivo Estatal no puede dotar de atribuciones de las que carece a los órganos, comisiones o coordinaciones que forme en el ámbito administrativo.**

**En el presente caso, hay ausencia de materia porque el organismo que se impugna, se refiere a aspectos de desarrollo en zonas metropolitanas y en centros de desarrollo regional lo que implica el establecimiento de planes y programas de desarrollo urbano, prestación de servicios públicos reservados al municipio, entre otras cosas, y es evidente que tanto el artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal como la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, reservan dichas facultades.**

**Respecto de la formación de zonas metropolitanas, la fracción VI, del artículo 115 constitucional, señala que:** 'Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.'

**De donde se desprende que las acciones de los diversos órdenes de gobierno en estos casos y en sus similares cuando se trate de municipios de una misma entidad federativa, necesariamente han de respetar el ámbito de las respectivas competencias de los órdenes de gobierno, sin demérito de ninguno (sic) de ellos y, además, la misma Constitución Federal ordena que se actúe con apego a la ley de la materia.**

**Si bien la disposición constitucional se refiere de manera expresa a las conurbaciones que se susciten entre centros de población ubicados en diferentes entidades federativas, es claro que el mandato lleva implícita la obligación de sujetarse a las correspondientes leyes locales de la materia, en los casos en que se trate de diferentes municipios dentro de una misma entidad federativa.**

**El concepto 'zona metropolitana', definido tanto por la Ley General de Asentamientos Humanos como por la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, como 'el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población' es sustituido en el decreto 92, que se combate, lo que evidencia la ilegalidad e inconstitucionalidad del mismo, como 'Centro urbano que rebasa sus límites administrativos municipales y/o estatales y se conturba (sic) con otros centros de menor tamaño, con los que forma una unidad socioeconómica, territorial ambiental que exige de coordinación entre sus gobiernos para planificar su desarrollo y para el funcionamiento de sus servicios.'**

**De cualquier manera, en una u otra definición, más aún en la que se usa en el decreto de creación de la Comisión Metropolitana de Yucatán, que lo remarca de manera expresa, queda claro que una zona metropolitana no es otra cosa sino una conurbación, con la característica particular de que existe un centro de población dominante.**

**Las conurbaciones encuentran su sustento jurídico tanto en la fracción VI, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Ley General de Asentamientos Humanos y en el caso particular en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán.**

**Es el caso que la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, al igual que la Ley General de Asentamientos Humanos, define la conurbación como 'la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población', definición que se ajusta exactamente a la expresada en la fracción VI, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Asimismo, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, dispone para tales casos, en sus artículos del 30 al 34, lo siguiente:**

**'Artículo 30. Las conurbaciones pueden presentarse:**

- I. Entre centros de población ubicados en el mismo municipio.**
- II. Entre centros de población ubicados en diferentes municipios del Estado.**
- III. Entre centros de población ubicados en municipios del Estado y en los municipios de otra u otras entidades federativas.'**

**'Artículo 31. Cuando se presenten las conurbaciones previstas en la fracción I del artículo inmediato anterior, el ayuntamiento respectivo elaborará o modificará los programas de desarrollo urbano que correspondan.'**

**'Artículo 32. Cuando se presenten las conurbaciones previstas en la fracción II del artículo 30 los ayuntamientos respectivos suscribirán un convenio mediante el cual se reconozca la existencia de la zona conurbada.'**

**'Artículo 33. El convenio mencionado en el artículo inmediato anterior, contendrá además:**

- I.- La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada.**
- II.- Los compromisos asumidos por cada uno de los participantes.**

III.- La obligación de elaborar un programa de ordenación y regulación de la zona conurbada.

IV.- La designación de los representantes de las autoridades participantes para integrar la comisión intermunicipal de zona conurbada.'

'Artículo 34. La comisión intermunicipal de zona conurbada tendrá carácter permanente y estará formada por un número igual de representantes de cada uno de los ayuntamientos que hubieren suscrito el convenio y por un representante del Gobernador, quien fungirá como coordinador.'

**De los preceptos acabados de transcribir claramente se desprende que: toda acción relacionada cuando la conurbación afecte a uno o más municipios dentro del mismo Estado, es competencia exclusiva del municipio y solamente en el caso en que en la conurbación se involucren dos o más municipios la ley le otorga participación al Ejecutivo del Estado, misma que se limita a designar a un representante que fungirá como coordinador de la comisión intermunicipal acordada por los municipios en el convenio que suscriban, sin intervención alguna por parte del Ejecutivo hasta ese momento.**

**Las disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, no hacen sino trasladar al ámbito local el mandato constitucional contenido en la fracción VI, del multicitado artículo 115, con respeto irrestricto a las competencias de las órdenes de gobierno constitucionalmente consagradas.**

**Por ende, la Gobernadora del Estado de Yucatán carece de facultades para intervenir, salvo que se hubieren cumplido los actos previos propios y exclusivos de los municipios previstos en la ley y, por mayoría de razón, carece de facultades para establecer un órgano de injerencia previa en asuntos que son de la competencia exclusiva de los municipios y en el caso particular, del Municipio de Mérida que legalmente represento.**

**Por tanto el decreto 92, que crea la Comisión Metropolitana de Yucatán, resulta a todas luces violatorio de la autonomía municipal, vulnerando el sistema de competencias, el principio de división funcional de poderes, la autonomía y las asignaciones competenciales propias de cada orden de gobierno que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el caso específico en el artículo 115 de dicho máximo ordenamiento.**

**Por otra parte, la misma Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, en su artículo 7º, fracción IV, establece que compete a la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Vivienda del Estado de Yucatán 'Coordinar las comisiones intermunicipales que se constituyan cuando se presenten las conurbaciones en los términos de la presente ley.'**

**Esta disposición se ajusta al precepto constitucional, toda vez que condiciona la acción de coordinación por parte de la citada dependencia del Ejecutivo (Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Vivienda) al hecho de que se presenten las conurbaciones y que este hecho se concrete en los términos de la propia ley, cuyo tratamiento respecto de conurbaciones ya hemos analizado.**

**Pero por otra parte, confirma lo que he sostenido en relación con que el decreto de creación de la Comisión Metropolitana de Yucatán, no solamente invade la esfera de competencia del gobierno municipal, sino que carece de sustento legal alguno, toda vez que el Gobernador del Estado no está facultado para establecer un órgano coordinador de zonas metropolitanas –que como ya se ha razonado se concreta jurídicamente en un asunto de conurbación- cuando la ley de la materia (Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán), Expedida por el Poder Legislativo del Estado, cuyas disposiciones no puede exceder el Ejecutivo Estatal al ejercer su facultad reglamentaria, establece con claridad cuál es la dependencia del Ejecutivo a cuyo cargo se encuentra la coordinación en materia de conurbaciones y, por ende, de zonas metropolitanas (Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Vivienda).**

**Con el decreto de creación de la Comisión Metropolitana de Yucatán, el Ejecutivo estatal sustituye entonces, sin tener facultades para ello, a la dependencia encargada de atender por cuenta del propio Ejecutivo la participación que a éste corresponde en materia de conurbaciones, pretendiendo además eliminar las limitaciones que a dicha participación imponen (sic) el artículo 115, fracciones I y VI de la Constitución General de la República y la ley local de la materia.**

*Tan es cierto lo anteriormente aseverado, que si bien la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, al conceder facultades y atribuciones a las autoridades contempla también a los municipios, por su parte el decreto de creación de la Comisión Metropolitana de Yucatán, no solamente establece facultades que ni siquiera competen a quien lo emite, sino que ignora las de los municipios, a quienes pretende relegar a la simple condición de integrantes de un consejo consultivo (artículo 6º, fracción VI del decreto 92), sin capacidad de decisión alguna en el seno del ilegal órgano, lo que es una prueba contundente de la violación constitucional invocada y confirma que con el aludido decreto el Ejecutivo pretende arrogarse facultades que constitucional y legalmente son de la competencia exclusiva del municipio.*

*¿O puede sostenerse jurídicamente que la pertenencia a un Consejo Consultivo signifique respeto a las respectivas competencias de órdenes de gobierno e implique la planeación y regulación conjunta de las conurbaciones acordadas en los términos de la constitución y de la ley con motivo de la aparición de zonas metropolitanas?*

*La respuesta es evidentemente negativa, pues es inconstitucional que mediante un simple decreto de creación de un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, se relegue a la simple calidad de invitado o testigo a un órgano que constitucional y legalmente tiene las facultades que con flagrante violación de la máxima norma del país se está arrogando el poder demandado.*

*Por otra parte, y para concluir con los presentes conceptos de violación de invalidez, a mayor abundamiento me permito citar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fijar su postura respecto a los organismos que se consideran violatorios de la autonomía y competencia de los municipios, se ha manifestado en tres posiciones esenciales sobre el tema, a saber:*

*a) En la primera de ellas se considera como autoridad intermedia aquella que, siendo ajena al Estado y al Municipio, se instituye para conocer de los asuntos propios de estos dos niveles de gobierno, cuando estos asuntos, corresponden a ambos.*

*b) La segunda, que es la que al presente caso interesa, es la que considera que autoridad intermedia es aquella que, cualquiera que sea su origen o denominación, lesiona la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales, o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento, y*

*c) Finalmente, la tercera posición sobre la autoridad intermedia es considerar como tal a la que impida la comunicación directa entre el Municipio y el Gobierno del Estado.*

*En el presente caso y por todos los conceptos previamente expresados se actualiza la hipótesis prevista en el inciso b) precedente en cuanto a que la Comisión Metropolitana de Yucatán invade la esfera competencial del Ayuntamiento como antes ya quedó dicho con amplitud.*

*Sustenta lo anterior la siguiente jurisprudencia que a continuación me permito transcribir.*

*'AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACION DE LA FRACCION I, DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL.'* (Se transcribe).'

**CUARTO. Trámite.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de quince de agosto de dos mil ocho, ordenó registrar el asunto con el número **96/2008** y, por razón de turno, designó como Instructora del procedimiento a la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, quien mediante auto del día veinte siguiente tuvo por presentado a César José Bojórquez Zapata, en su carácter de Presidente del Municipio de Mérida, admitió a trámite la demanda, ordenó el emplazamiento de la demandada y dar vista al Procurador General de la República. Con relación a la suspensión solicitada, ordenó formar el cuaderno incidental.

**QUINTO. Primera ampliación de demanda.** Mediante escrito presentado el veintidós de agosto de dos mil ocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, César José Bojórquez Zapata, en su carácter de Presidente del Municipio actor, promovió ampliación de demanda en contra de actos realizados con motivo o como consecuencia del decreto impugnado y que hizo consistir en los siguientes:

1. Participación con el carácter de **"Titular de la Coordinación Metropolitana de Yucatán"** del señor Nerio Torres Arcila, en la reunión de presentación de proyectos de Desarrollo Regional del Banco Mundial celebrada en la ciudad de México, Distrito Federal.
2. Un video informativo de las funciones de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, elaborado por dicho órgano.
3. Integración de un Comité Técnico Ciudadano de la Coordinación Metropolitana de Yucatán.

**SEXTO. Trámite de la primera ampliación.** Mediante proveído de veintisiete de agosto de dos mil ocho, se admitió la ampliación de la demanda y dispuso que se realizaran los trámites legales correspondientes.

**SEPTIMO.** La Gobernadora del Estado de Yucatán, junto con Sergio Bogar Cuevas, Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo estatal, mediante escrito presentado el ocho de octubre de dos mil ocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia, produjo contestación a la demanda, haciendo valer como causa de improcedencia la falta de legitimación procesal activa de quien compareció en representación del Municipio actor.

**OCTAVO. Segunda ampliación de la demanda.** Mediante escrito presentado el trece de octubre de dos mil ocho, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, César José Bojórquez Zapata, en su carácter de Presidente del Municipio actor, promovió una segunda ampliación de la demanda contra un diverso acto superveniente de la Gobernadora del Estado de Yucatán, consistente en el Decreto 119 mediante el cual se expidió el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de dicha entidad el veintidós de septiembre de dos mil ocho, formulando al efecto los siguientes conceptos de invalidez:

*“El decreto 119, expedido por la Gobernadora del Estado de Yucatán, publicado en el Diario Oficial de fecha veintidós de septiembre de dos mil ocho, y que entró en vigor al día siguiente, así como sus efectos y consecuencias y los actos concretos de aplicación del mismo, violan el artículo 115, fracciones I, II, III, V y VI de la Constitución General de la República.*

*Lo anterior es así porque, el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, invade la esfera de competencia del municipio actor lesionando la autonomía municipal y el principio funcional de división de poderes, de donde resultan inconstitucionales también los actos concretos de aplicación que realicen o lleven a cabo la titular del Poder Ejecutivo Estatal y/o algún otro funcionario de la administración pública de esta entidad federativa.*

*En el presente caso existen violaciones notorias e indudables de forma y de fondo que invalidan los actos reclamados.*

*En cuanto a las violaciones de forma, tenemos:*

- 1. El artículo 14, fracción VIII, del Código de la Administración Pública de Yucatán, dispone que el titular del Poder Ejecutivo del Estado debe suscribir los reglamentos, decretos y acuerdos que emita, con el refrendo del Secretario General de Gobierno y la firma de los titulares a quienes se les establezca intervención en el asunto de que se trate.*

*Lo anterior quiere decir que, para ser obligatorios esos reglamentos, decretos y acuerdos deben contener, como requisito formal al ser publicados en el medio de difusión oficial, la firma de los titulares de las dependencias de la administración estatal a quienes se les asigne alguna intervención en las disposiciones de que se trate.*

*El Decreto número 119, contiene solamente la firma de la Gobernadora del Estado de Yucatán, y la del Secretario General de Gobierno a pesar de que, para su validez, debieron suscribirlo además los titulares de las Secretarías de Hacienda, de Planeación y Presupuesto, de Política Comunitaria y Social, de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, de Obras Públicas, del Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo y del titular de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, porque conforme al artículo 33, del Reglamento en cuestión, tienen intervención en asuntos relativos a dicho órgano desconcentrado.*

*Debido a lo anterior, el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, carece de valor y de eficacia jurídica y no es obligatorio por vicios de forma.*

- 2. Una segunda violación formal que contiene el decreto 119, que se impugna consiste en la ‘creación’ de una entidad identificada como ‘Consejo de Desarrollo Metropolitano’, misma que se puede calificar como ‘fantasma’ o inexistente porque el artículo 11, del mismo Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, limita las unidades administrativas, consejos, comités, comisiones y subcomités que integran la Coordinación Metropolitana de Yucatán, en donde no aparece el Consejo de Desarrollo Metropolitano.*

*En efecto, la integración de la aludida e inconstitucional Coordinación Metropolitana de Yucatán, que contiene el citado numeral 11, del decreto 119, impugnado dice a la letra:*

*‘Artículo 11. La Coordinación Metropolitana de Yucatán estará integrada por:*

*I. La Coordinación General;*

*II. La Unidad de Desarrollo Metropolitano y Regional;*

- III. La Unidad Operativa;
- IV. El Consejo Consultivo, y
- V. El Comité Técnico Ciudadano.

Además contará con los siguientes instrumentos:

- I. El Sistema Metropolitano de Información;
- II. Las Comisiones Metropolitanas;
- III. El Comité Técnico del Fideicomiso Metropolitano, (FIMEY), y
- IV. El Subcomité Técnico de Evaluación.'

**De la simple lectura del aludido precepto legal se aprecia con absoluta claridad que en ningún momento se menciona a dicho Consejo.**

**Reitera la inexistencia de dicho Consejo de Desarrollo Metropolitano, instancia que no contempla el decreto original número 92, previamente impugnado, que además tampoco se contempla dicho Consejo en el catálogo de definiciones contenido en el numeral 2, del decreto 119, que es materia de esta nueva y ampliada impugnación constitucional.**

**Finalmente debemos señalar en cuanto a esta segunda violación de forma, que el artículo 33, del propio reglamento menciona la forma en que se integra dicho consejo, pero no le otorga atribuciones o funciones de ninguna clase y en esas condiciones, con independencia de lo que más adelante se expresará, resulta evidente que dicha instancia identificada como 'Consejo de Desarrollo Metropolitano' se encuentra legalmente impedida para actuar.**

**En este punto, es conveniente mencionar que el más Alto Tribunal de nuestro país ha sostenido en tesis de jurisprudencia que 'las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite' y que 'dentro del sistema constitucional que nos rige, ninguna autoridad puede dictar disposición alguna que no encuentre apoyo en un precepto de la ley' y finalmente que 'los actos de autoridades administrativas que no estén autorizadas por ley alguna, importan violación de garantías' (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, Décima Sexta Edición, página 212).**

3. **Una tercera violación formal se encuentra en la instancia identificada como 'Subcomité Técnico de Evaluación' mencionado en la fracción IV, de la segunda relación contenida en el artículo 11, del Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, impugnado en este memorial, en donde tampoco aparece definido en el numeral 2, del mismo ni aparece mencionado en algún otro de los cincuenta y cinco artículos del citado reglamento, dicho Subcomité, por lo que se trata de una nueva entidad 'fantasma' porque no se prevé la forma en que se integra ni se le asignan facultades o atribuciones en la materia de que se trata.**
4. **Una cuarta violación formal la podemos claramente identificar del contenido del numeral 47 del inconstitucional decreto 119, que por esta vía se impugna el cual dispone:**

*'Artículo 47. Para dar viabilidad financiera a las estrategias, proyectos y acciones destinadas al desarrollo metropolitano, se contará con el Fideicomiso Metropolitano de Yucatán, (FIMEY) a cargo de un Comité Técnico integrado, como mínimo, por los titulares de las siguientes dependencias y organismos del Gobierno del Estado, con voz y voto:*

- I. Secretaría de Hacienda, quien presidirá el Comité;
- II. Secretaría General de Gobierno;
- III. Secretaría de Planeación y Presupuesto;
- IV. Secretaría de Política Comunitaria y Social, y
- V. Coordinación Metropolitana de Yucatán.'

**Del contenido del precepto acabado de transcribir se aprecia una nueva ilegalidad y violación formal al establecer en un decreto la existencia de un Comité Técnico de un fideicomiso identificado como 'Fideicomiso Metropolitano de Yucatán (FIMEY)', mismo que además no existe.**

**En efecto, del texto del numeral 47, del decreto 119, impugnado por esta vía constitucional consta que dicho fideicomiso no existe ya que el texto hace alusión al 'Fideicomiso Metropolitano de Yucatán, (FIMEY)' en tiempo futuro al usar la expresión: '...se contará con el Fideicomiso Metropolitano de Yucatán, (FIMEY)' (sic).**

**Esto es, el decreto 119, está creando un ente que debe formar parte de un fideicomiso, sin que dicho fideicomiso exista.**

**Además es de explorado derecho que, tal y como está reglamentado en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y en la Ley de Instituciones de Crédito, el fideicomiso es un contrato, esto es, un acuerdo de voluntades, lo que implica que deba existir dicho pacto para dar vida en el ámbito del derecho al citado fideicomiso, Luego entonces, no se puede crear a una de las partes de un contrato, si el citado contrato (fideicomiso) no existe.**

**Robustecen las anteriores afirmaciones el contenido de las disposiciones del actual Código de la Administración Pública de Yucatán, el cual establece en su Título IV, Capítulo Unico, artículos 96 al 100, todo lo relativo a la constitución, organización y funcionamiento de los fideicomisos públicos, destacando que el contenido de los numerales 95, 96 y 100 aluden a la necesaria existencia de un contrato, en el que participa el Ejecutivo Estatal a través de la Secretaría de Planeación y Presupuesto como fideicomitente único de la Administración Pública Estatal, haciendo alusión a los Comités Técnicos que integren dichos fideicomisos públicos.**

**Lo anterior evidencia la ilegalidad e inconstitucionalidad del decreto 119, impugnado, habida cuenta de que en un Reglamento de un órgano desconcentrado del Despacho del titular del Poder Judicial Ejecutivo del Estado de Yucatán, crea a una de las partes integrantes de un contrato, como lo es el fideicomiso, sin que dicho pacto contractual exista.**

**En cuanto a las violaciones de fondo:**

**Desde su inicio la norma impugnada contiene el reconocimiento expreso de que la planeación y atención de los problemas de las zonas conurbadas, son competencia y corresponden a la autoridad municipal y que el Gobierno del Estado puede participar. Lo anterior se comprueba fehacientemente en el considerando Primero del decreto 119, impugnado que dice:**

*‘PRIMERO. Que en el Estado de Yucatán han existido diversos esfuerzos de participación de las autoridades, que muestran una sólida preocupación por los temas relacionados con la planeación regional y la atención de problemas comunes entre diversos gobiernos. Tal es el caso del Decreto publicado en 1985 donde se declara la zona conurbada intermunicipal y se define que su planeación debe efectuarse por las autoridades municipales con la participación del Gobierno del Estado, para lo que se propuso la creación de una Comisión de Conurbación como instancia de planeación regional y de gestión, donde ubicamos los antecedentes remotos de esta Coordinación Metropolitana.’*

**No obstante haberla hecho valer como violación de forma, en este apartado me permito demostrar las violaciones de fondo que se cometen en el decreto 119, impugnado en este escrito ampliatorio de demanda, con la creación del llamado ‘Consejo de Desarrollo Metropolitana.’**

**Un primer aspecto de las violaciones de fondo cometidas lo podemos apreciar partiendo de que, como antes se refirió, el capítulo VI del impugnado Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán (decreto 119), que comprende únicamente el artículo 33, del mismo, se establece la integración de un ‘Consejo de Desarrollo Metropolitana’, en los siguientes términos:**

*‘Artículo 33. El Consejo para el Desarrollo Metropolitana se integrará como mínimo por los representantes de las dependencias y organismos siguientes:*

*I. Del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Yucatán:*

- a) Secretaría General de Gobierno;*
- b) Secretaría de Hacienda;*
- c) Secretaría de Planeación y Presupuesto;*
- d) Secretaría de Política Comunitaria y Social;*
- e) Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente;*
- f) Secretaría de Obras Públicas;*
- g) Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo;*
- h) Coordinación Metropolitana de Yucatán;*

*II. Del ámbito Federal:*

- a) SEDESOL (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio); y*
- b) SEMARNAT (Subsecretarías competentes).*

*III. Del ámbito municipal: los ayuntamientos de los municipios que conformen zonas metropolitanas que así lo consideren.’*

**Como antes se señaló, no existe precedente alguno, ni en el decreto de creación de la Coordinación Metropolitana de Yucatán (Decreto 92), ni en las disposiciones de su reglamento (decreto 119) que establecen su estructura orgánica, de la existencia o creación de este llamado 'Consejo de Desarrollo Metropolitano.'**

**Es decir, dentro de un reglamento que única y exclusivamente debe referirse a la Coordinación Metropolitana de Yucatán, órgano desconcentrado del Despacho del Gobernador del Estado, aparece sin explicación alguna ni sustento jurídico, la integración de un Consejo que ni forma parte de la estructura orgánica de la citada Coordinación Metropolitana de Yucatán, a la que pretende reglamentar el ordenamiento que se comenta, ni fue citado o anunciado en el decreto de creación del órgano desconcentrado al que el reglamento dice referirse, ni tampoco en otra parte del propio reglamento en el que aparece insertado.**

**Se observa, además, que el único artículo que menciona al llamado 'Consejo de Desarrollo Metropolitano', solamente establece cómo se integra, pero es omiso en forma absoluta respecto de las atribuciones o facultades que dicha entidad tendrá y tampoco se refiere a la forma y términos de cómo funcionará tal Consejo.**

**Es de explorado derecho que, cuando la autoridad con atribuciones para ello ejerce la facultad reglamentaria, no puede modificar o alterar el contenido de la norma que reglamenta, o lo que es lo mismo, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la norma o disposición que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia disposición legal que va a reglamentar.**

**En este mismo orden de ideas, si el reglamento sólo debe funcionar en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén previamente contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni muchos (sic) menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla.**

**En la especie resulta por demás evidente la ilegalidad e inconstitucionalidad del Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán contenido en el decreto 119, que en este libelo ampliatorio se impugna, por las razones antes expuestas, al exceder y rebasar los propios límites del decreto 92, inicialmente impugnado por esta vía constitucional, que contiene el decreto de creación de la citada Coordinación Metropolitana de Yucatán.**

**Resulta aquí aplicable la siguiente jurisprudencia: No. Registro: 172,521, Jurisprudencia, Materia (s): Constitucional, Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, mayo de 2007, Tesis: P./J. 30/2007, Página: 1515, 'FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.' (Se transcribe).**

**Un segundo aspecto de las violaciones de fondo se evidencia del contenido literal del inciso h) de la fracción I, del citado artículo 33, del reglamento que se comenta, que señala como integrante del Consejo de Desarrollo Metropolitano a la propia Coordinación Metropolitana de Yucatán, lo que es un absurdo, toda vez que se pretende crear en el Reglamento de un órgano desconcentrado del Despacho del Gobernador (Decreto 119), un organismo colegiado que a todas luces es ajeno y de mayor envergadura que la Coordinación Metropolitana de Yucatán, tan es así que se estipula que ésta formará parte de aquél, es decir, que formará o pasará a ser una parte de sí misma, lo que constituye no solo un grave desatino o dislate jurídico, sino que evidencia la ilegalidad e inconstitucionalidad del Reglamento impugnado en este escrito ampliatorio.**

**Un tercer aspecto de las violaciones de fondo vinculadas con la creación del Consejo de Desarrollo Metropolitano, que es especialmente grave para los efectos de la litis originalmente planteada, lo encontramos en el contenido de la fracción III, del artículo 33, en comento, en el que se dice que formarán parte del multicitado Consejo de Desarrollo Metropolitano '...los ayuntamientos de los municipios que conformen zonas metropolitanas que así lo consideren.'**

**La gravedad de la violación de fondo se aprecia si consideramos que, precisamente uno de los argumentos que esgrimí al promover la controversia constitucional en el escrito inicial de demanda, consistió en señalar que con el decreto de creación de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, se pretende reducir la participación de los municipios en la citada Coordinación Metropolitana de Yucatán, al papel de integrantes de un Consejo Consultivo, sin derecho a contar con una participación efectiva en la toma de decisiones sobre asuntos que por disposición constitucional son de competencia municipal.**

**El absurdo que se pretende ahora es que los municipios que conformen zonas metropolitanas -hay que considerar que en Yucatán sólo hay una, la de Mérida- integren un organismo que carece de atribuciones y facultades y adicionalmente se les incluya en el Reglamento de la propia Coordinación Metropolitana de Yucatán (órgano desconcentrado del Despacho del Gobernador del Estado), supeditada a la misma Coordinación, lo que invade la esfera de competencia del municipio actor y pretende anular sus facultades y atribuciones.**

**No es mi intención poner en tela de juicio la necesidad de crear un Consejo para el Desarrollo Metropolitano en Yucatán, pero esto ha de hacerse en la vía y forma adecuadas, con apego a la Ley, y no de la manera ilegal e inconstitucional como se pretende hacer, o mejor dicho se hace, en el Decreto 119, impugnado en esta ampliación de demanda.**

**Una demostración de las violaciones de fondo cometidas en el Decreto 119, que contiene el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, lo podemos apreciar sin sombra de duda, si partimos de considerar que el artículo 40, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal 2008, estableció un Fondo Metropolitano para financiar la ejecución de estudios, programas, proyectos acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento, que: a) impulsen la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas; b) coadyuven a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgo por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; y c) incentiven la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.**

**El acceso a los recursos federales que conforman el Fondo Metropolitano a que se refiere dicho artículo 40, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, motivó la emisión de las Reglas de Operación del aludido Fondo Metropolitano, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de marzo de 2008, así como de las que el (sic) futuro regulen la administración del Fondo Metropolitano.**

**Dichas Reglas de Operación, nos demostrarán en forma contundente la ilegalidad e inconstitucionalidad del Decreto 119 impugnado, si comparamos la ilegal forma en que éste aborda el multicitado 'Consejo de Desarrollo Metropolitano' respecto de una instancia denominada en la misma forma por (sic)aludidas Reglas de Operación, las que, entre otras disposiciones, establecen:**

*Del Consejo para el Desarrollo Metropolitano*

*'23. Las Entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en las que se delimita cada Zona metropolitana que reciba recursos del Fondo Metropolitano, constituirán un Consejo para el Desarrollo Metropolitano, conforme a las disposiciones federales y locales aplicables.'*

*'24. En el caso de que ya exista alguna instancia similar o equivalente para atender el objeto y las funciones que se prevén en las presentes reglas para el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, las Entidades federativas podrán determinar las adecuaciones que consideren pertinentes y necesarias, a fin de que se cumpla con el propósito expuesto en estas reglas y se coadyuve a la eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano.'*

*'29. El Consejo para el Desarrollo Metropolitano se integrará, como mínimo, por los siguientes representantes o su equivalente, quienes tendrán el nivel de Subsecretario o equivalente,*

*De las Entidades federativas:*

- a) Secretaría de Gobierno;**
- b) Secretaría de Hacienda;**
- c) Secretaría de Planeación y Desarrollo;**
- d) Secretaría de Desarrollo Metropolitano;**
- e) Secretaría de Desarrollo Social;**
- f) Secretaría de Medio Ambiente;**
- g) Secretaría de Obras; y**
- h) Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo.**

*Del ámbito Federal:*

- i) SEDESOL (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio); y**
- j) SEMARNAT (Subsecretarías competentes).'**

**De la lectura del numeral 23, de las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, se colige que:**

- a) **La constitución de un Consejo para el Desarrollo Metropolitano es una condición exclusivamente aplicable a aquellos casos de entidades federativas y municipios 'que reciban recursos del Fondo Metropolitano' (Yucatán actualmente no los recibe);**
- b) **La constitución de un Consejo para el Desarrollo Metropolitano es una acción de coordinación institucional, no una acción unilateral de uno sólo de los órdenes de gobierno involucrados; y**
- c) **Que la constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano deberá ajustarse a las disposiciones federales y locales aplicables.**

**En conclusión, el Consejo para el Desarrollo Metropolitano no es una institución pública autónoma, sino un instrumento necesario para la administración del Fondo Metropolitano, que encuentra su origen en las Reglas de Operación del propio fondo.**

**¿Cuál sería entonces el sentido de crear un llamado 'Consejo de Desarrollo Metropolitano' dentro del Reglamento de un órgano desconcentrado del despacho del Gobernador de Yucatán?**

**Si consideramos lo previsto en el numeral 24, de las reglas de operación del Fondo Metropolitano, se evidencia que lo que la titular del Ejecutivo del Estado de Yucatán, pretende es que la 'instancia similar o equivalente' a que dicho numeral se refiere sea la propia Coordinación Metropolitana de Yucatán, pues de otra manera no se explica la intrusión en el reglamento de aquella de un capítulo exclusivamente dedicado a la creación de un Consejo de Desarrollo Metropolitano con una estructura similar, por no decir idéntica a la establecida en las reglas de operación del Fondo Metropolitano.**

**Adicionalmente, el artículo 6º, del Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, dice:**

*'Artículo 6. Para coadyuvar en el logro del desarrollo integral, equilibrado y sustentable en las zonas metropolitanas y los centros de desarrollo regional del Estado de Yucatán, mediante acciones que propicien la participación y colaboración; la Coordinación Metropolitana, fomentará e impulsará la realización de estudios, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y equipamiento, para los que orientará sus esfuerzos fundamentalmente en los temas de consolidación del desarrollo urbano; crecimiento económico; desarrollo social, y preservación del equilibrio ecológico y protección del medio ambiente, lo anterior articulando la participación de los diversos órdenes de gobierno en términos de sus respectivas competencias.'*

**Abona la idea de la pretensión del Ejecutivo estatal de convertir a la Coordinación Metropolitana de Yucatán en 'la instancia similar o equivalente', cuando se compara este artículo con el punto I, de las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, que dice:**

*'I. Presentación*

*En el artículo 40, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal 2008, se prevé que los recursos del Fondo Metropolitano se destinen, prioritariamente, al desarrollo de estudios, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento, que impulsen la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas; que coadyuven a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; y que incentiven la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.'*(sic)

**Tan es así, que avala mi afirmación el texto del artículo primero del mismo Reglamento de la propia Coordinación Metropolitana de Yucatán, que estipula que:**

*'Las disposiciones de este Reglamento tienen por objeto establecer la estructura orgánica y las facultades y obligaciones de los servidores públicos de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, como órgano desconcentrado del Despacho del Titular del Poder Ejecutivo; encargado de brindar asesoría técnica y apoyo al Gobernador del Estado de Yucatán en la atención y resolución de asuntos vinculados con el desarrollo integral de las zonas metropolitanas y los centros de desarrollo regional de esta entidad federativa.'*

**Luego entonces si el Consejo de Desarrollo Metropolitano aparece en dicho Reglamento, es clara la pretensión de que forme parte de la estructura orgánica de la Coordinación Metropolitana de Yucatán.**

**Esta pretensión y la ilegal manera de tratar de conseguirla, es doblemente grave, por las siguientes razones:**

1. **En virtud de exceder a la norma que pretende reglamentar, como ya se ha dicho antes, la creación del Consejo de Desarrollo Metropolitano resulta ilegal, con lo que se pone en riesgo la posibilidad de acceso al Fondo Metropolitano, en perjuicio del Municipio de Mérida, toda vez que se trata del municipio dominante en la conurbación que constituye la única zona metropolitana en Yucatán.**
2. **Aceptar que dentro del Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, quede un Consejo de Desarrollo Metropolitano, necesariamente implicaría supeditarlo a la misma, con lo que ésta, a pesar de presentarse formalmente como un órgano desconcentrado del Despacho del Gobernador de Yucatán, se constituiría de hecho en una autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y el gobierno municipal de Mérida, circunstancia prohibida expresamente por la Constitución General de la República.**

**Todo lo expuesto en los conceptos de invalidez acabados de expresar, tanto en lo que toca a las violaciones de forma, así como a las violaciones de fondo, demuestran la plena procedencia de la presente controversia constitucional ya que la norma (decreto 119) que se impugna en esta ampliación de demanda, así como sus efectos y consecuencias, violan en perjuicio directo de mi representado el artículo 115, fracciones I, II, III, V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que por la naturaleza, características y atribuciones que le fueron otorgadas a la Coordinación Metropolitana de Yucatán en el Reglamento que se impugna, invade la esfera de competencia del Municipio de Mérida, lesionando la autonomía municipal y vulnerando el sistema de competencias, el principio de división funcional de poderes, la autonomía y las asignaciones competenciales propias de cada orden de gobierno que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el caso específico en el artículo 115, de dicho máximo ordenamiento.”**

**NOVENO. Trámite de la segunda ampliación.** La señora Ministra Instructora, mediante proveído de catorce de octubre de dos mil ocho, admitió la ampliación de la demanda precisada en el resultando que antecede y dispuso se realizaran los trámites legales correspondientes.

**DECIMO. Contestación a la primera y segunda ampliaciones de la demanda.** Por escritos presentados el dieciséis de octubre y el veintiocho de noviembre de dos mil ocho, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Gobernadora del Estado de Yucatán y el Consejero Jurídico de la entidad, dieron contestación a la primera y segunda ampliaciones de la demanda, y mediante proveídos de diecisiete de octubre y primero de diciembre de dos mil ocho, se les tuvo por presentados con la personalidad que ostentan formulando dichas contestaciones, respectivamente.

**DECIMO PRIMERO. Tercera ampliación de demanda.** Mediante escrito presentado el dieciséis de febrero de dos mil nueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, César José Bojórquez Zapata, en su carácter de Presidente del Municipio actor, promovió una tercera ampliación de la demanda en contra de actos realizados con motivo o como consecuencia del decreto impugnado y que hizo consistir en los siguientes:

**“ACTOS SUPERVENIENTES CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA**

1. **Los actos realizados por la Gobernadora del Estado de Yucatán con los que, aprovechándose del marco de la Sesión Ordinaria del Consejo Consultivo de la Coordinación Metropolitana de Yucatán (COMCY) y precisamente durante la celebración de ésta el día treinta y uno de enero de dos mil nueve a las once horas, ilegalmente logró:**
  - a) **La instalación del Comité Técnico del Fideicomiso Metropolitano de Yucatán.**
  - b) **La instalación del Subcomité de Evaluación de Proyectos.**
  - c) **La instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano y,**
  - d) **El nombramiento de todos y cada uno de los integrantes del Consejo de Desarrollo Metropolitano.**
2. **Se señalan también como supervenientes los actos concretos de aplicación que pudiera realizar la Coordinación Metropolitana, a través o por conducto del Consejo de Desarrollo Metropolitano, así como los efectos que se deriven o que sean consecuencia de los mencionados anteriormente.”**

**DECIMO SEGUNDO. Trámite de la tercera ampliación de demanda.** Al escrito precisado, recayó proveído de diecisiete de febrero siguiente; que admitió la ampliación de la demanda y dispuso se realizaran los trámites legales correspondientes.

**DECIMO TERCERO. Opinión del Procurador General de la República.** El Procurador General de la República, mediante escrito de dieciocho de febrero de dos mil nueve, rindió su opinión, y solicitó lo siguiente:

**“PRIMERO. Tenerme por presentado, en tiempo y forma, con la personalidad que tengo debidamente acreditada en autos.**

**SEGUNDO. Declarar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la controversia constitucional, misma que fue promovida por persona legitimada y en tiempo.**

**TERCERO. Declarar infundada la causal de improcedencia hecha valer por la Gobernadora de Yucatán.**

**CUARTO. Por las consideraciones vertidas en el cuerpo del presente asunto, declarar la validez constitucional del Decreto 92, publicado en el periódico oficial de Yucatán el 18 de junio de 2008 y la invalidez del Decreto 119, publicado el (sic) medio de comunicación oficial del Estado el 22 de septiembre de 2008”.**

La opinión del Procurador General de la República en el sentido de que debía declararse la invalidez del Decreto 119, mediante el cual la Gobernadora del Estado de Yucatán expidió el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, se sustentó en la falta de refrendo de dicho ordenamiento legal que, en su concepto, debió otorgarse por parte de los titulares de las dependencias estatales cuyas facultades tienen que ver con la materia regulada.

**DECIMO CUARTO. Contestación a la tercera ampliación de la demanda.** Por escrito presentado el día siete de abril de dos mil nueve, depositado en el correo el día tres de abril, la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán y su Consejero Jurídico, comparecieron y dieron contestación a la tercera ampliación de demanda que promovió el Municipio de Mérida, recayéndole el proveído del día catorce siguiente, teniéndola por presentada.

**DECIMO QUINTO.** Agotado el procedimiento, el once de junio de dos mil nueve se llevó a cabo la audiencia final en la que se admitieron las pruebas y alegatos de las partes y se declaró cerrada la instrucción.

**DECIMO SEXTO. Desistimiento.** Por escrito presentado el veintidós de febrero de dos mil once ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Angélica del Rosario Araujo Lara y Santiago Altamirano Escalante, en su carácter de Presidenta del Municipio de Mérida, Yucatán, y Secretario del Ayuntamiento de ese Municipio, respectivamente, desistieron de la controversia constitucional planteada en la demanda inicial y de sus respectivas ampliaciones, solicitando el sobreseimiento en términos del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de la materia.

En cumplimiento al proveído dictado en esa misma fecha por la Ministra Instructora, los mencionados funcionarios municipales, mediante ocurso recibido el diez de marzo de dos mil once en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, exhibieron primer testimonio de la escritura pública que contiene el acta número cuarenta y cinco, levantada ante la fe del Notario Público número cincuenta y seis del Estado de Yucatán, en la que consta la comparecencia de Angélica del Rosario Araujo Lara y Alvaro Omar Lara Pacheco, en sus respectivos caracteres de Presidenta Municipal y Secretario del Ayuntamiento de Mérida, quienes ante la presencia del fedatario público ratificaron, en cuanto a su contenido íntegro y firmas que lo calzan, el escrito de desistimiento en la controversia constitucional 96/2008 antes señalado (fojas 1359 tomo II).

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con la fracción I del punto Tercero del Acuerdo 5/2001, en razón de que se plantea un conflicto entre una entidad federativa y uno de sus municipios, concretamente entre el Estado de Yucatán y el Municipio de Mérida, asunto en el cual además se impugnan normas generales.

**SEGUNDO. Certeza de los actos reclamados en la demanda principal.** El artículo 41, fracción I,<sup>1</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, establece que las sentencias que se dicten con base en esta ley deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados, por lo que en cumplimiento de esta disposición se procede a analizar, en primer lugar, la existencia de los actos reclamados que se deduzcan del estudio integral de la demanda, en términos de la jurisprudencia 98/2009 del Tribunal Pleno cuyo rubro es **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION PARA LA FIJACION DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.”**<sup>2</sup>

En su escrito inicial la actora esencialmente reclamó de la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, la expedición del Decreto 92, publicado el dieciocho de junio de dos mil ocho en el Diario Oficial del Gobierno de ese Estado, por virtud del cual se creó la Coordinación Metropolitana de Yucatán, acto cuya existencia no requiere de prueba alguna en términos de la jurisprudencia 65/2000 de la Segunda Sala cuyo rubro es: **“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERES GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.”**<sup>3</sup>

<sup>1</sup> “Artículo 41. Las sentencias deberán contener: I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...]”

<sup>2</sup> “Novena Época, Núm. Registro IUS: 166985, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX. Julio de 2009, Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 98/2009, página: 1536.”

<sup>3</sup> “Novena Época, Núm. Registro IUS: 191452, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII. Agosto de 2000, Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 65/2000, página: 260.”

La actora también reclamó en su escrito inicial, como actos concretos de aplicación del citado Decreto 92, los que posteriormente y en forma general se llevasen a cabo por la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán y/o algún otro funcionario de la administración estatal, y los demás actos que se deriven o que sean consecuencia o efecto de los mismos; sin embargo, dada la amplitud e imprecisión de estos actos futuros de realización incierta, no ha lugar a tenerlos por reclamados, con base en la jurisprudencia 64/2009 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENERICA O IMPRECISA DE ELLOS.”**<sup>4</sup>

No obstante lo anterior, en virtud de que la demanda original fue ampliada en tres ocasiones para incorporar a la materia del juicio diversos actos de aplicación del Decreto 92 reclamado, se reserva el estudio de la certeza de los mismos para realizarlo en los siguientes considerandos.

**TERCERO. Certeza de los actos reclamados en la primera ampliación de demanda.** Al promover la primera ampliación de demanda, el actor precisó como actos impugnados los siguientes:

1. La participación del titular de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, Nerio Torres Arcilla, en la reunión de presentación de proyectos de Desarrollo Regional del Banco Mundial celebrada en la ciudad de México, Distrito Federal. A este acto la actora le atribuyó como fecha de realización el dieciocho de agosto de dos mil ocho, y afirma que lo conoció el día veintiuno siguiente.
2. La integración de un Comité Técnico Ciudadano de la Coordinación Metropolitana de Yucatán. A este acto le atribuyó como fecha de realización el dieciocho de agosto de dos mil ocho, y afirma que lo conoció el día veintiuno siguiente.

A efecto de acreditar la existencia de estos actos impugnados en la primera ampliación, el municipio actor ofreció como medios de prueba los siguientes:

- a) Nota informativa de la publicación electrónica de **“La Revista Peninsular”** número 982, de fecha dieciocho de agosto de ese año, recuperadas según su manifestación, de la página electrónica de internet identificada como [www.larevista.com.mx](http://www.larevista.com.mx), del día veintiuno siguiente, cuyo texto impreso obra en el cuaderno principal,<sup>5</sup> en la que se da cuenta de la integración del Comité Técnico Ciudadano de la Coordinación Metropolitana de Yucatán.
- b) Nota informativa de la misma publicación electrónica anterior,<sup>6</sup> en la que se describe la participación del titular de la referida Coordinación en el Foro de Zonas Metropolitanas del Sur-Sureste, organizado por la Cámara de Diputados en la ciudad de Cancún, Quintana Roo.
- c) Diversa nota informativa de la edición electrónica del Diario de Yucatán, también del día dieciocho de agosto de dos mil ocho, recuperada del sitio [www.yucatan.com.mx](http://www.yucatan.com.mx) el día veintiuno de ese mes y año,<sup>7</sup> en la que se destaca la asistencia del mencionado titular de la Coordinación Metropolitana de Yucatán a la presentación de proyectos de Desarrollo Regional al Banco Mundial, que tuvo verificativo en la Ciudad de México, Distrito Federal.
- d) Un video informativo de las funciones a cargo de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, cuya confección atribuye el actor al propio órgano.

Los medios de prueba que aporta la actora aunque carecen de eficacia probatoria plena, en términos de los artículos 197<sup>8</sup> y 203<sup>9</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria por disposición del artículo 1<sup>o</sup><sup>10</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen sin embargo el carácter de indicios de los hechos que se pretenden demostrar.

Por su parte, la Gobernadora del Estado de Yucatán, al producir la contestación a la primera ampliación de demanda principal del Municipio de Mérida, si bien objeta las notas periodísticas de mérito, su objeción está encaminada a evidenciar la ineficacia probatoria de estos medios de prueba, así como a subrayar que, en todo caso, constituyen una apreciación de los hechos narrados por una tercera persona, los cuales por tanto no le constan a la parte actora, absteniéndose de negar las afirmaciones del actor por cuanto a la participación en diversos eventos del titular de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, así como a la instalación del Comité Técnico Ciudadano de esa Coordinación.

<sup>4</sup> “Novena Epoca, Núm. Registro IUS: 166990, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX. Julio de 2009, Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 64/2009, página: 1461.”

<sup>5</sup> Fojas 194 y 195, tomo I.

<sup>6</sup> Fojas 197 y 198, tomo I.

<sup>7</sup> Fojas 199 y 200, tomo I.

<sup>8</sup> “Artículo 197. El tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria; a no ser que la ley fije las reglas para hacer esta valuación, observando, sin embargo, respecto de cada especie de prueba, lo dispuesto en este capítulo.”

<sup>9</sup> “Artículo 203. El documento privado forma prueba de los hechos mencionados en el, sólo en cuanto sean contrarios a los intereses de su autor, cuando la ley no disponga otra cosa. El documento proveniente de un tercero sólo prueba en favor de la parte que quiere beneficiarse con el y contra su colitigante, cuando éste no lo objeta. En caso contrario, la verdad de su contenido debe demostrarse por otras pruebas. --- (F. DE E., D.O.F. 13 DE MARZO DE 1943) --- El escrito privado que contenga una declaración de verdad, hace fe de la existencia de la declaración; más no de los hechos declarados. Es aplicable al caso lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 202. Se considera como autor del documento a aquel por cuya cuenta ha sido formado.”

<sup>10</sup> “Artículo 1°. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.”

En estas condiciones, como la citada demandada no niega expresamente los hechos que se le imputan, debe estimarse que su omisión robustece el valor indiciario de las pruebas antes relacionadas, y a tener por demostrados los mismos.

A mayor abundamiento, en sus manifestaciones la citada demandada sostiene que la participación del titular de la Coordinación en una reunión de presentación de proyectos de Desarrollo Regional, como fue la organizada por el Banco Mundial en la ciudad de México, Distrito Federal, así como su asistencia al Primer Foro de Zonas Metropolitanas Sur-Sureste, en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, no son cuestiones que por sí mismas demuestren intromisión de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, así como la del Estado, en la vida municipal, ya que esto atañe únicamente a una cuestión organizativa interna.

Por cuanto a la presentación de un video de las funciones de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, la propia demandada sostiene que con la descripción de los hechos que contiene no se transgrede de manera alguna el artículo 115 de la Constitución Federal.

Consecuentemente, como todas estas manifestaciones de la demandada evidencian el reconocimiento de la existencia de estos actos reclamados en la primera ampliación de la demanda, procede admitir su certeza, sin que por otra parte esto signifique prejuzgar sobre la pretensión de invalidez de la parte actora.

**CUARTO. Certeza de los actos reclamados en la segunda ampliación de demanda.** Mediante un segundo escrito de ampliación de demanda la actora reclamó de la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán la expedición del Decreto 119 que contiene el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de ese Estado el veintidós de septiembre de dos mil ocho.

La existencia de este acto tampoco requiere de prueba alguna en términos de la jurisprudencia 65/2000 de la Segunda Sala cuyo rubro es **“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERES GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.”**<sup>11</sup>

**QUINTO. Certeza de los actos reclamados en la tercera ampliación de demanda.** La actora una vez más amplió su demanda para reclamar los actos realizados por la Gobernadora del Estado de Yucatán durante la sesión ordinaria del Consejo Consultivo de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, celebrada el treinta y uno de enero de dos mil nueve, consistentes en:

- La instalación del Comité Técnico del Fideicomiso Metropolitano de Yucatán.
- La instalación del Subcomité de Evaluación de Proyectos.
- La instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano, y
- El nombramiento de todos y cada uno de los integrantes del Consejo de Desarrollo Metropolitano.

Los actos que se reclaman en esta tercera ampliación de demanda quedan plenamente acreditados con la documental pública que exhibe la parte demandada al producir su contestación, consistente en el acta número 5, a folio 196 del Tomo II, Volumen “D”, levantada ante la fe del Notario Público número 31 de la ciudad de Mérida, Yucatán, que contiene certificación de hechos relativos a la celebración de la sesión ordinaria del Consejo Consultivo de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, la cual tuvo verificativo el treinta y uno de enero de dos mil nueve, a la que se anexan nombramientos de integrantes del Consejo de Desarrollo Metropolitano, convocatorias a la sesión, lista de asistencia con las firmas de los consejeros, acta de la sesión, contrato de fideicomiso y copia del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano<sup>12</sup>, documento con valor probatorio pleno en términos de los supletorios artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Adicionalmente, en esta tercera ampliación de la demanda la actora reclamó los actos concretos de aplicación que pudiera realizar la Coordinación Metropolitana de Yucatán por conducto del Consejo de Desarrollo Metropolitano, así como los efectos que deriven o sean consecuencia de los anteriores; sin embargo, dada la amplitud e imprecisión de estos actos futuros de realización incierta, no ha lugar a tenerlos por reclamados, con base en la jurisprudencia 64/2009 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECIFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACION GENERICA O IMPRECISA DE ELLOS.”**<sup>13</sup>

**SEXTO. Oportunidad de la demanda principal con relación al Decreto 92 por virtud del cual se creó la Coordinación Metropolitana de Yucatán.** A fin de hacer el cómputo respectivo que determine la oportunidad de su impugnación, debe señalarse que las normas generales a que se refiere este considerando fueron reclamadas por su sola expedición, lo cual se precisa de conformidad con la jurisprudencia 65/2009 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATANDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACION DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERA ANALIZARSE SI LA IMPUGNACION DE AQUELLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACION O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACION.”**<sup>14</sup>

<sup>11</sup> “Novena Epoca, Núm. Registro IUS: 191452, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII. Agosto de 2000, Materia(s): Común, Tesis: 2a./J. 65/2000, página: 260.”

<sup>12</sup> Fojas 1208 y siguientes.

<sup>13</sup> “Novena Epoca, Núm. Registro IUS: 166990, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX. Julio de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 64/2009, página: 1461.”

<sup>14</sup> “Novena Epoca, Núm. Registro IUS: 166987, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX. Julio de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 65/2009, página: 1535.”

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, fracción II,<sup>15</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, la demanda presentada ante este Alto Tribunal el día quince de agosto de dos mil ocho resulta oportuna con relación al Decreto 92 reclamado, por virtud del cual se creó la Coordinación Metropolitana de Yucatán, pues si ese decreto contiene normas generales y fue publicado el dieciocho de junio de dos mil ocho en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el plazo de treinta días hábiles para impugnarlo feneció precisamente el dieciocho de agosto siguiente, descontando los días inhábiles que aparecen sombreados en el siguiente calendario:

Junio 2008						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30					

Julio 2008						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		

Agosto 2008						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
31						

**SEPTIMO. Oportunidad de la primera ampliación de la demanda contra la participación en tres eventos del titular del órgano desconcentrado denominado Coordinación Metropolitana de Yucatán.** La parte actora amplió su demanda en tres ocasiones contra actos realizados con posterioridad al quince de agosto de dos mil ocho en que hizo la presentación de su escrito inicial, de manera que tales actos deben considerarse como hechos supervenientes en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno 139/2000, cuyo rubro es **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACION DE LA DEMANDA.”**<sup>16</sup>

Además, las tres ampliaciones de la demanda en contra de los actos a los que se refieren éste y los dos considerandos siguientes se estiman procedentes, en virtud de que se trata de actos estrechamente vinculados con los reclamados en la demanda principal, pues en todos ellos tuvo intervención la autoridad demandada con el objeto de brindar atención y resolución a los asuntos vinculados con el desarrollo integral de las zonas metropolitanas del Estado de Yucatán, con lo cual se colma el requisito señalado en la jurisprudencia 73/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS HECHOS NUEVOS O SUPERVENIENTES QUE SE INVOQUEN PARA LA AMPLIACION DE LA DEMANDA DEBEN SER SUSCEPTIBLES DE COMBATIRSE A TRAVES DE ESA VIA Y ESTAR RELACIONADOS CON LA MATERIA DE IMPUGNACION ORIGINALMENTE PLANTEADA.”**<sup>17</sup>

<sup>15</sup> “Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: [...] II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y [...]”

<sup>16</sup> “Novena Epoca. Núm. Registro IUS 920155. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII. Diciembre de 2000, página 994. Pleno. Tesis P./J. 139/2000.”

<sup>17</sup> “Novena Epoca, Núm. Registro IUS: 182686, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII. Diciembre de 2003, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 73/2003, página: 754.”

Finalmente, para elaborar el cómputo relativo a la oportunidad de las tres ampliaciones de la demanda se tiene en cuenta que el plazo para hacerlo contra hechos supervenientes, esto es, para impugnar actos acaecidos con posterioridad a la presentación de la demanda inicial,<sup>18</sup> rigen los plazos previstos en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en términos de la jurisprudencia 55/2002 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA AMPLIACION DE LA DEMANDA CON MOTIVO DE UN HECHO SUPERVENIENTE, DEBE PROMOVERSE DENTRO DE LOS PLAZOS QUE ESTABLECE EL ARTICULO 21 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**<sup>19</sup>

Ahora, al ampliar su demanda por primera vez, la actora reclamó como hechos supervenientes la participación en diversos eventos del titular del órgano desconcentrado denominado Coordinación Metropolitana de Yucatán<sup>20</sup>, así como la integración del Comité Técnico Ciudadano de dicha Coordinación; actos de los cuales se manifestó sabedora, sin prueba ni argumento en contrario, el día veintiuno de agosto de dos mil ocho, lo cual permite situar esta fecha como el momento preciso a partir del cual deberá computarse el plazo de treinta días para su impugnación, de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 21<sup>21</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los eventos materia de impugnación en la primera ampliación de la demanda, en concreto, fueron los siguientes:

- a) La participación del titular del órgano desconcentrado denominado Coordinación Metropolitana de Yucatán, en la integración del Comité Técnico Ciudadano de la Coordinación Metropolitana de Yucatán.
- b) La participación del titular del órgano desconcentrado denominado Coordinación Metropolitana de Yucatán, en el Foro de Zonas Metropolitanas del Sur-Sureste, organizado por la Cámara de Diputados en la ciudad de Cancún, Quintana Roo.
- c) La participación del titular del órgano desconcentrado denominado Coordinación Metropolitana de Yucatán, en la presentación de proyectos de Desarrollo Regional al Banco Mundial, que tuvo verificativo en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Conviene precisar que este Tribunal Pleno ha establecido que cuando la parte actora se hace sabedora de un acto, el cómputo respectivo para determinar la oportunidad de la demanda debe iniciarse a partir del día siguiente, tal como se explica en la jurisprudencia 64/96, aplicable por identidad de razones, cuyo rubro es: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL COMPUTO PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA, CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACION, SE INICIA AL DIA SIGUIENTE AL EN QUE TUVO CONOCIMIENTO EL ACTOR O SE HAGA SABEDOR DEL MISMO.”**<sup>22</sup>

En este tenor, si el escrito mediante el cual se promovió la primera ampliación de demanda fue presentado al día siguiente de la fecha en la que la actora se hizo sabedora de los actos a los que se refiere este considerando, resulta evidente su oportunidad, sin necesidad de pormenorizar el cómputo respectivo.

**OCTAVO. Oportunidad de la segunda ampliación de la demanda contra el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán.** A fin de hacer el cómputo respectivo que determine la oportunidad de su impugnación, debe señalarse que las normas generales a que se refiere este considerando fueron reclamadas por su sola expedición, lo cual se precisa de conformidad con la jurisprudencia 65/2009 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATANDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACION DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERA ANALIZARSE SI LA IMPUGNACION DE AQUELLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACION O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACION.”**<sup>23</sup>

<sup>18</sup> La demanda principal se presentó el quince de agosto de dos mil ocho.

<sup>19</sup> “Novena Época, Núm. Registro IUS: 185218, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII. Enero de 2003, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 55/2002, página: 1381.”

<sup>20</sup> El artículo 1° del Decreto Número 92 por el que se crea dicha coordinación establece: “Artículo 1°. Se crea la Coordinación Metropolitana de Yucatán, como órgano desconcentrado del Despacho del Gobernador que tiene por objeto brindar asesoría técnica y apoyar al Titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado en la atención y resolución de los diversos asuntos vinculados con el desarrollo integral de las zonas metropolitanas de Yucatán y de los centros de desarrollo regional.”

<sup>21</sup> “Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; [...]”

<sup>22</sup> “Novena Época, Núm. Registro IUS: 200016, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV. Noviembre de 1996, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 64/96, página: 324.”

<sup>23</sup> “Novena Época, Núm. Registro IUS: 166987, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX. Julio de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 65/2009, página: 1535.”

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, fracción II,<sup>24</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, la segunda ampliación de la demanda, presentada ante este Alto Tribunal el día trece de octubre de dos mil ocho, resulta oportuna con relación al Decreto 119 que contiene el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, pues si ese decreto tiene normas generales y fue publicado el veintidós de septiembre de dos mil ocho, en el Diario Oficial del Gobierno de dicha entidad, el plazo de treinta días hábiles para impugnarlo feneció el tres de noviembre de dos mil ocho, descontando los días inhábiles que aparecen sombreados en el siguiente calendario:

Septiembre 2008						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30				

Octubre 2008						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	31	

Noviembre 2008						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30						

**NOVENO. Oportunidad de la tercera ampliación de demanda contra actos de aplicación del reglamento reclamado.** Al ampliar la actora su demanda por tercera -y última ocasión- reclamó como hechos supervenientes la instalación:

- a) Del Comité Técnico del Fideicomiso Metropolitano de Yucatán;
- b) Del Subcomité de Evaluación de Proyectos del referido fideicomiso; y,
- c) Del Consejo de Desarrollo Metropolitano, así como el nombramiento de los integrantes de este último organismo.

La parte actora señaló que todos estos actos tuvieron verificativo el treinta y uno de enero de dos mil nueve, fecha en la cual manifestó que se hizo sabedora de su realización.

Consecuentemente, el plazo para impugnar los anteriores actos feneció el dieciocho de marzo de dos mil nueve, descontando los días inhábiles que aparecen sombreados en el siguiente calendario:

Enero 2009						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

<sup>24</sup> "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: [...] II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y [...]."

Febrero 2009						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28

Marzo 2009						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

Consecuentemente, si esta tercera ampliación se presentó el dieciséis de febrero de dos mil nueve, la misma también resulta oportuna.

**DECIMO. Legitimación activa.** Los Municipios en general se encuentran legitimados para promover controversias constitucionales contra el Estado al que pertenezcan en términos del inciso i), de la fracción I, del artículo 105<sup>25</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como se reafirma en la jurisprudencia 29/2000 del Tribunal Pleno cuyo rubro es: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACION PARA PROMOVERLA EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO; Y ANTES DE LA REFORMA, POR INTERPRETACION JURISPRUDENCIAL DE DICHO PRECEPTO, VIGENTE EN ESA EPOCA.”**<sup>26</sup>

Por otra parte, de conformidad con el artículo 11<sup>27</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes y **“...en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario”**; de lo que deriva que debe privilegiarse la oportunidad de acceder a esta vía de control constitucional, tal como lo establece la jurisprudencia 52/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTICULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REGULA LA LEGITIMACION PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACION FLEXIBLE.”**<sup>28</sup>

Ahora, el artículo 55, fracción I, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán establece:

**“Artículo 55. Al Presidente Municipal, como órgano ejecutivo y político del Ayuntamiento, le corresponde:**

**I. Representar al Ayuntamiento política y jurídicamente, delegar en su caso, esta representación; y cuando se trate de cuestiones fiscales y hacendarias, representarlo separada o conjuntamente con el Síndico;**

**[...].”**

<sup>25</sup> (REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994) Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 8 DE DICIEMBRE DE 2005) I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre: [...] i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; [...].”

<sup>26</sup> “Novena Epoca, Núm. Registro IUS: 192089, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI. Abril de 2000, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 29/2000, página: 811.

<sup>27</sup> “Artículo 11. 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 todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. --- En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. --- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.”

<sup>28</sup> “Novena Epoca, Núm. Registro IUS: 183319, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Septiembre de 2003, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 52/2003, página: 1057.”

La demanda principal la signó César José Bojórquez Zapata, en su carácter de Presidente Municipal de Mérida, Yucatán, personalidad que acreditó con la copia certificada del Acta de Instalación del Ayuntamiento Constitucional de ese Municipio,<sup>29</sup> de uno de julio de dos mil siete, expedida por el Secretario del Ayuntamiento, en términos del artículo 61, fracción IV,<sup>30</sup> de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, por lo que procede reconocerle legitimación para interponer la presente controversia.

En relación con lo anterior, la demandada adujo que quien suscribió la demanda tenía la obligación de presentar el acuerdo del Ayuntamiento por el que se le autorizó a ejercer la acción por afectarse intereses municipales por disposiciones de tipo administrativo, en términos de los artículos 20<sup>31</sup> y 41, apartado B, fracción X,<sup>32</sup> de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

La demandada también argumentó que omitió firmar el escrito inicial el Secretario del Municipio, ya que a pesar de que el Presidente Municipal ostente la representación política y jurídica del Ayuntamiento, ello no implica que tenga legitimación para promover la presente controversia, en términos del artículo 61, fracciones IV, VI y XI, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán<sup>33</sup>.

Son infundados estos argumentos, ya que el artículo 55, fracción I, de la ley en cita, es claro al conferirle al Presidente Municipal la representación política y jurídica del Ayuntamiento, pudiendo ejercer esa representación en forma conjunta o separada con el Síndico, pero sólo cuando se trate de cuestiones fiscales o hacendarias, facultades cuyo ejercicio, además, no están condicionadas a la firma del Secretario Municipal, ya que dicho precepto no establece tal requisito.

Menos aún existía la obligación de recabar la anuencia del Ayuntamiento del Municipio actor para promover la demanda, ya que tampoco se encuentra precepto legal alguno que así lo disponga, y aunque es verdad que ese órgano de gobierno está facultado para intervenir ante toda clase de autoridades, cuando por disposiciones de tipo administrativo se afecten los intereses municipales, es obvio que esa intervención debe realizarse por conducto de un representante y no por todos los integrantes del Ayuntamiento en conjunto, además de que la exigencia de una decisión colegiada para entablar la defensa de dichos intereses no está prevista como una condición previa para que el Presidente Municipal inicie las acciones jurídicas correspondientes.

Finalmente, como cada una de las tres ampliaciones de la demanda fueron suscritas por la misma persona que firmó la demanda principal, debe estimarse que la promoción de aquellas también se formuló por persona legalmente facultada para hacerlo, en términos de la jurisprudencia 35/99 del Tribunal Pleno, en la cual se explica que el derecho para incorporar nuevos actos reclamados en la controversia constitucional corresponde privativamente al funcionario que legalmente posea la representación de la entidad actora, jurisprudencia que lleva por rubro **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DELEGADOS DESIGNADOS POR EL ACTOR NO ESTAN LEGITIMADOS PARA AMPLIAR LA DEMANDA."**<sup>34</sup>

**DECIMO PRIMERO. Legitimación pasiva.** Los artículos 10, fracción II,<sup>35</sup> y 11, primer párrafo,<sup>36</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, establecen que en una controversia constitucional tendrá el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional; asimismo, se prevé que deberá comparecer a juicio por conducto de funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo, y que en todo caso se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal de la parte demandada.

En el presente caso el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán tiene el carácter de demandado, en tanto su titular fue quien expidió el Decreto 92 por el que se creó la Coordinación Metropolitana de Yucatán, así como el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de ese Estado el veintidós de septiembre de dos mil ocho.

<sup>29</sup> Fojas 55, tomo I.

<sup>30</sup> "Artículo 61. Son facultades y obligaciones del Secretario: [...] IV. Autorizar con su firma y rúbrica, según corresponda, las actas y documentos; así como expedir y autorizar con su firma, las certificaciones y demás documentos oficiales; [...]."

<sup>31</sup> "Artículo 20.- Las atribuciones y funciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado, le confieren al Ayuntamiento, las ejercerá originariamente el Cabildo, como órgano colegiado de decisión, electo en forma directa mediante el voto popular, conforme a lo dispuesto por la legislación electoral del Estado."

<sup>32</sup> "Artículo 41. El Ayuntamiento tiene las atribuciones siguientes, las cuales serán ejercidas por el Cabildo: [...] B) De Administración: X. Intervenir, ante toda clase de autoridades, cuando por disposición de tipo administrativo se afecten intereses municipales; [...]."

<sup>33</sup> "Artículo 61. Son facultades y obligaciones del Secretario: [...] IV. Autorizar con su firma y rúbrica, según corresponda, las actas y documentos; así como expedir y autorizar con su firma, las certificaciones y demás documentos oficiales; [...] VI. Dar fe de los actos, y certificar los documentos relacionados con el gobierno y la administración municipal; XI. Firmar la correspondencia de trámite por sí o conjuntamente con el Presidente Municipal; [...]."

<sup>34</sup> "Novena Epoca, Núm. Registro IUS: 194096, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX. Abril de 1999, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 35/99, página: 278."

<sup>35</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: [...] II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; [...]."

<sup>36</sup> "Artículo 11. 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 todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...]."

En nombre del demandado compareció la señora Gobernadora del Estado de Yucatán, Ivonne Aracelly Ortega Pacheco, quien justificó desempeñar tal cargo con el texto del Decreto 781, de veinticinco de junio de dos mil siete, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el cinco de julio siguiente, en el que se le declara como Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Yucatán, para el período comprendido del uno de agosto del año dos mil siete al treinta de septiembre del dos mil doce, acompañando un ejemplar de periódico oficial correspondiente.

Conjuntamente compareció Sergio Bogar Cuevas, en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 32, fracción XI, del Código de la Administración Pública de Yucatán,<sup>37</sup> personalidad que acredita con copia certificada del nombramiento de fecha uno de enero de dos mil ocho, suscrito por la Gobernadora Constitucional del Estado, Ivonne Aracelly Ortega Pacheco y el Secretario General de Gobierno, Rolando Rodrigo Zapata Bello.<sup>38</sup>

**DECIMO SEGUNDO. Legitimación del Procurador General de la República.** El entonces titular de esta dependencia, Eduardo Tomás Medina Mora Icaza, compareció en representación de la misma, personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento<sup>39</sup>; servidor público quien se encuentra legitimado para intervenir en la presente controversia constitucional en términos del artículo 10, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional<sup>40</sup>.

**DECIMO TERCERO. Causas de improcedencia.** La presunta falta de legitimación de la parte actora, aducida por la Gobernadora Constitucional del Estado de Yucatán, ya quedó desvirtuada en el considerado destinado al examen de tal tema, y resta solamente analizar la solicitud de sobreseimiento planteado por la parte actora al desistir de la demanda y de sus ampliaciones.

En efecto, el Municipio actor, por conducto de su Presidenta y el Secretario del Ayuntamiento, presentaron escrito mediante el cual desisten íntegramente de la controversia constitucional planteada, de modo tal que su pretensión es la de desistir de la prosecución de la controversia contra los siguientes actos:

1. La expedición del Decreto número 92 por el que se crea la Coordinación Metropolitana de Yucatán, y su publicación en el Diario Oficial de la entidad el dieciocho de junio de dos mil ocho, así como los actos concretos de aplicación que lleve a cabo la Gobernadora del Estado y/o algún otro funcionario de la administración estatal con base en el mismo, y los demás actos que se deriven o que sean consecuencia o efecto de los antes precisados.
2. La participación del titular de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, Nerio Torres Arcila, en la reunión de presentación de proyectos de Desarrollo Regional del Banco Mundial celebrada en la ciudad de México, Distrito Federal.
3. La integración de un Comité Técnico Ciudadano de la Coordinación Metropolitana de Yucatán.
4. La expedición del Decreto 119 que contiene el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de ese Estado el veintidós de septiembre de dos mil ocho, así como los efectos y consecuencias jurídicas o de hecho que se deriven o que puedan derivarse del mismo y los actos concretos de aplicación que lleven a cabo la Gobernadora del Estado y/o algún otro funcionario de la administración pública estatal, incluyendo al titular de la Coordinación Metropolitana.
5. La instalación del Comité Técnico del Fideicomiso Metropolitano de Yucatán.
6. La instalación del Subcomité de Evaluación de Proyectos.
7. La instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano.
8. El nombramiento de todos y cada uno de los integrantes del Consejo de Desarrollo Metropolitano, y
9. Actos concretos de aplicación que pudiera realizar la Coordinación–Metropolitana, a través o por conducto del Consejo de Desarrollo Metropolitano, así como los efectos que se deriven o sean consecuencia de los anteriores.

El artículo 20, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, en lo que interesa, dispone:

***“Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:***

***1. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales. [...]”***

Por su parte, el artículo 11, párrafo primero, de la citada Ley Reglamentaria, establece que la comparecencia a juicio de las partes deberá hacerse por medio de los funcionarios con facultades de representación, conforme a las normas que los rijan. El texto de dicho numeral es del tenor siguiente:

<sup>37</sup> “Artículo 32. A la Consejería Jurídica le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: [...] XI.- Representar legalmente al Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado y a su Titular, en los procedimientos, juicios o asuntos litigiosos en los que sean parte o tengan interés jurídico de cualquier materia o naturaleza; [...]”

<sup>38</sup> Foja 547.

<sup>39</sup> Foja 217.

<sup>40</sup> “Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: [...] IV. El Procurador General de la República.”

**“Artículo 11. 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 todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.**

**[...].”**

Sobre el tema del desistimiento, este Alto Tribunal se ha pronunciado en las tesis de jurisprudencia 54/2005,<sup>41</sup> 113/2005,<sup>42</sup> y 40/2008,<sup>43</sup> cuyos rubros y textos a continuación se transcriben:

**“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA PUEDE HACERSE EN CUALQUIER ETAPA DEL PROCEDIMIENTO, SIEMPRE Y CUANDO SEA EXPRESO Y SE REFIERA A ACTOS Y NO A NORMAS GENERALES. Del artículo 20, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que para decretar el sobreseimiento por desistimiento de la demanda de controversia constitucional, éste debe ser expreso y no tratarse de normas generales. Ahora bien, si se toma en consideración que el citado procedimiento se sigue a instancia de parte, es inconcuso que para que se decrete el sobreseimiento por desistimiento de la demanda, este último puede manifestarse en cualquiera de las etapas del juicio, siempre que cumpla con las condiciones señaladas.”**

**“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONDICIONES PARA LA PROCEDENCIA DEL SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA. De conformidad con el artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede el sobreseimiento cuando la parte actora desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que pueda hacerlo tratándose de normas generales. Por su parte, el artículo 11, primer párrafo, de la ley citada establece, en lo conducente, que la comparecencia de las partes a juicio deberá hacerse por medio de los funcionarios con facultades de representación, conforme a las normas que los rijan. De lo anterior se concluye que la procedencia del sobreseimiento por desistimiento en una controversia constitucional está condicionada a que la persona que desista a nombre de la entidad, órgano o poder de que se trate, se encuentre legitimada para representarlo en términos de las leyes que lo rijan; que ratifique su voluntad ante un funcionario investido de fe pública y, en lo relativo a la materia del juicio, que no se trate de la impugnación de normas de carácter general.”**

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PRESUNCION LEGAL DE LA REPRESENTACION PARA PROMOVERLA NO OPERA PARA EFECTOS DE SU DESISTIMIENTO. 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 los entes legitimados para promover una controversia constitucional deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal, salvo prueba en contrario. Ahora bien, acorde con el fin perseguido por dicho precepto, que se infiere de sus antecedentes legislativos, relativo a evitar que por formalismos legales se niegue del acceso a dicho medio de control de la regularidad constitucional a uno de los sujetos legitimados para promoverlo, se concluye que tal presunción no opera en la forma anotada para reconocer la representación de quien comparezca a desistir de la acción intentada, pues lejos de conseguir ese fin podría afectar la defensa de los intereses del promovente, dado que no se está en presencia de formalidades que pudieran obstaculizar el acceso a la justicia; por el contrario, implican abandonar la defensa, con el consecuente consentimiento de los actos impugnados. Por lo tanto, es necesario que exista certeza de la voluntad del actor, externada a través de los órganos expresamente facultados para ello y cumpliendo las formalidades previstas en la normatividad aplicable, de desistirse de la acción intentada.”**

<sup>41</sup> “Núm. Registro IUS: 178,008. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII. Julio de 2005. Tesis: P./J.54/2005. Página: 917.”

<sup>42</sup> “Núm. Registro IUS: 177,328. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII. Septiembre de 2005. Tesis: P./J. 113/2005. Página: 894.

<sup>43</sup> “Núm. Registro IUS: 168,960. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVIII. Septiembre de 2008. Tesis: P./J. 40/2008. Página: 633.”

Lo antes señalado, permite concluir que la procedencia del sobreseimiento por desistimiento en una controversia constitucional está condicionada al cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Que la persona que desista a nombre de la entidad, órgano o poder de que se trate, se encuentre expresamente facultada para ello y se cumplan las formalidades requeridas a tal fin, en términos de las leyes aplicables.
2. Que su voluntad sea expresa y se ratifique ante un funcionario investido de fe pública.
3. En lo relativo a la materia del juicio, que no se trate de la impugnación de normas de carácter general.

Ahora bien, en la especie, mediante escrito presentado el veintidós de febrero de dos mil once (foja 1310 del tomo II), Angélica del Rosario Araujo Lara y Santiago Altamirano Escalante, Presidenta Municipal y Secretario del Ayuntamiento, ambos del Municipio de Mérida, Yucatán, manifestaron su voluntad de desistir de la controversia constitucional que promoviera dicho Municipio, escrito cuyas firmas y contenido ratificaron el nueve de marzo siguiente, ante la fe del Notario Público número 28 de la mencionada entidad federativa.

Por otra parte, en el acta notarial respectiva (foja 1359 del tomo II), se hizo constar lo siguiente:

***“En la Ciudad de Mérida, capital del Estado de Yucatán, Estados Unidos Mexicanos, a los nueve días del mes de Marzo del año dos mil once, ante mí, Abogado RUBEN J. BOLIO PASTRANA, Notario Público del Estado en ejercicio, titular de la Notaría Pública Número cincuenta y tres, con residencia en esta ciudad, comparecen: --UNO.- La señora Arquitecta ANGELICA DEL ROSARIO ARAUJO LARA [...] --DOS.- El señor ALVARO OMAR LARA PACHECO [...].- Los comparecientes dijeron ser mexicanos por nacimiento e hijo de padres de la misma nacionalidad, con capacidad legal para obligarse y contratar, sin que nada me conste en contrario; conocidos de mí, el Notario, de lo que doy fe; y comparecen, en sus respectivos caracteres de PRESIDENTE MUNICIPAL Y SECRETARIO MUNICIPAL del Honorable Ayuntamiento de Mérida, Yucatán, el primer cargo por ser público no necesita acreditarse, en tanto que el segundo compareciente, señor ALVARO OMAR LARA PACHECO, acredita su personalidad con el documento que exhibe en copia certificada, el cual se agregará al apéndice de esta acta; declarando que sus facultades no les han sido restringidas, limitadas o revocadas a la fecha. Y DIJERON: Que comparecen en cumplimiento de un requerimiento formulado en acuerdo de fecha veintidós de febrero de dos mil once, por la Ministra instructora Margarita Beatriz Luna Ramos, en autos de la controversia Constitucional número 96/2008 (nueve, seis, diagonal, dos, cero, cero, ocho), a ratificar el escrito de fecha veintidós de febrero de dos mil once, suscrito por la Presidente Municipal compareciente y por quien desempeñaba las funciones de Secretario del propio Ayuntamiento, que contiene el desistimiento de la acción de constitucionalidad a que se contrae el expediente en cita, lo que efectúan al tenor de los siguientes antecedentes y cláusulas: --ANTECEDENTES--- PRIMERO.- En el mes de agosto del año dos mil ocho, el Ingeniero César José Bojórquez Zapata, en su carácter de Presidente Municipal de Mérida, en aquel entonces, promovió una Controversia Constitucional, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra del poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, por la creación de la Coordinación Metropolitana de Yucatán (COMET) y el Decreto que contiene el Reglamento de dicha Coordinación, quedando registraba bajo el número Controversia Constitucional Número 96/2008 (nueve, seis, diagonal, dos, cero, cero, ocho), el escrito inicial de la Controversia Constitucional, fue objeto de tres ampliaciones, que fueron admitidas y que obran debidamente acumuladas en autos del expediente acabado de indicar.--- SEGUNDO.- Bajo protesta de decir verdad, los comparecientes manifiestan que en sesión de cabildo de fecha treinta de enero de dos mil once, el Cabildo, entre otras cosas, aprobó un acuerdo que en su parte conducente dice: [...] ‘Que realizando un profundo y pormenorizado análisis jurídico, legislativo y económico; tomando como premisa el determinar, si en efecto, el organismo desconcentrado antes referido, invade la esfera de competencia del Municipio de Mérida, o en su caso lesiona la autonomía municipal o las asignaciones competenciales propias de cada orden de gobierno que en el artículo 115 la Constitución Federal establece y si es conveniente el privar a los meridianos de los recursos y acciones gubernamentales que los diversos órdenes de Gobierno han instaurado para el bienestar de los habitantes de las zonas metropolitanas en el Estado, respetando en todo momento la autonomía competencia emanada de nuestra Carta Magna, se concluye que: [...] Derivado de lo anterior, es y resulta importante que el H. Ayuntamiento de Mérida, forme parte del Consejo para el Desarrollo Metropolitana, con el propósito de contar con los recursos financieros necesarios para el apoyo e impulso de las zonas metropolitanas de la ciudad de Mérida, Yucatán, pues una vez incorporado el Municipio de Mérida, será posible contar con el financiamiento necesario para llevar a cabo los planes estratégicos del fondo*”**

metropolitano. Así como en la presencia de las sesiones del Comité Técnico del Fideicomiso...’--- **TERCERO.** En cumplimiento del acuerdo de cabildo indicado en el antecedente **SEGUNDO** de esa escritura, con fecha veintidós de febrero de dos mil once, la **Presidenta Municipal Arquitecta Angélica del Rosario Araujo Lara** y el entonces **Secretario del Ayuntamiento de Mérida, Santiago Altamirano Escalante**, suscribieron un escrito constante de veintiséis fojas útiles escritas en una sola de sus caras, dirigido a la **MINISTRA INSTRUCTORA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS**, mediante el cual, por su conducto, el Ayuntamiento de Mérida, **SE DESISTIO FORMALMENTE DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD** intentada y de las ampliaciones al escrito inicial con el que se ejercitó tal acción, documento que en copia exhiben para acumular al apéndice de esta escritura.--- **CUARTO.** Por acuerdo de fecha veintidós de febrero de dos mil once, emitido por la **Ministra instructora Margarita Beatriz Luna Ramos**, en autos de la controversia Constitucional número 96/2008 (nueve, seis, diagonal, dos, cero, cero, ocho), se otorgó el término de tres días para ratificar ante Notario Público el escrito de fecha veintidós de febrero de dos mil once, indicado en el antecedente **TERCERO** de esta escritura; acuerdo que fue notificado el pasado día cuatro de marzo en curso.--- **CINCO.** Como se demuestra con la copia certificada que se exhibe, en sesión de fecha (sic) el **Honorable Ayuntamiento de Mérida**, aprobó la licencia solicitada por el **Licenciado Santiago Altamirano Escalante**, para separarse del cargo de Regidor y por ende del cargo de **SECRETARIO DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO DE MERIDA**, designándose al compareciente **ALVARO OMAR LARA PACHECO**, como nuevo **SECRETARIO** de ese órgano colegiado.--- **SEIS.** En consecuencia, ante la imposibilidad de que ambos suscriptores del escrito de fecha veintidós de febrero de dos mil once, indicado en el **ANTECEDENTE TERCERO** de esta escritura, acudan ante fedatario público a ratificarlo, el día de hoy, nueve de marzo de dos mil once, los señores **ANGELICA DEL ROSARIO ARAUJO LARA Y ALVARO OMAR LARA PACHECO** en sus respectivos caracteres de **PRESIDENTE MUNICIPAL Y SECRETARIO MUNICIPAL** del **Honorable Ayuntamiento de Mérida, Yucatán**, han suscrito un escrito constante de veintiséis fojas útiles, mediante el cual, por su conducto, de nueva cuenta dicho Ayuntamiento se desiste de la acción de inconstitucionalidad intentada en su escrito inicial y en sus tres ampliaciones ya mencionadas.--- En consecuencia, para dar cumplimiento al requerimiento indicado en el antecedente **CUARTO** de esta escritura, los comparecientes ratifican el escrito en comento, al tenor de las siguientes: -- **CLAUSULAS. UNICA.** Los señores **ANGELICA DEL ROSARIO ARAUJO LARA Y ALVARO OMAR LARA PACHECO** en sus respectivos caracteres de **PRESIDENTE MUNICIPAL Y SECRETARIO MUNICIPAL** del **Honorable Ayuntamiento de Mérida, Yucatán**, en este acto exhiben al suscrito Notario, por duplicado un escrito de esta propia fecha, constante en veintiséis fojas útiles, dirigido a la **MINISTRA INSTRUCTORA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS**, que igualmente contiene el **DESISTIMIENTO DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD**, documento que en obvio de repeticiones innecesarias se tienen (sic) por íntegramente reproducido en esta cláusula y que ratifican en todas y cada una de sus partes, tanto en cuanto a contenido como a las firmas que lo calzan y solicitan que un ejemplar autógrafo del mismo, forme parte del apéndice de esta escritura y el otro del testimonio de la misma. [...]”

De las transcripciones anteriores se advierte que en representación del accionante, suscribieron el escrito de desistimiento de la controversia constitucional, la **Presidenta Municipal** y el entonces **Secretario del Ayuntamiento**, ambos del **Municipio de Mérida, Yucatán**, en atención al acuerdo tomado por el cabildo del **Municipio de Mérida, Yucatán**, en sesión celebrada el treinta de enero de dos mil once, como se desprende de la copia certificada del acta que obra a fojas 1338 y siguientes, Tomo II, desistimiento que se ratificó ante la presencia del **Notario Público número 56 del Estado de Yucatán**, por la **Presidenta Municipal** y el actual **Secretario del Ayuntamiento del referido Municipio**, agregando al apéndice copia del escrito original presentado ante este **Alto Tribunal**, y ejemplar que suscribe el **Secretario** que fuera recién designado, de idéntico contenido.

Los firmantes del escrito aludido en segundo término, acreditaron el carácter que ostentan, respectivamente, con copia certificada del **Acta de instalación del Ayuntamiento de Mérida** de fecha primero de julio de dos mil diez (fojas 1336 y siguientes, Tomo II), y **acta de la sesión extraordinaria de cabildo** celebrada el veinticinco de febrero de dos mil once, en la que constan los acuerdos por los que se concede licencia por tiempo indefinido al cargo de **Regidor Propietario** por el principio de mayoría relativa, que presentó el **licenciado Santiago Altamirano Escalante**, así como el **llamamiento del Regidor suplente**, y la designación en definitiva del profesor **Alvaro Omar Lara Pacheco** como **Secretario Municipal** por hasta el término de la presente administración municipal.

Las documentales de mérito tienen valor probatorio pleno, en términos de los artículos 129, 130, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, por disposición del diverso artículo 1° de este último ordenamiento.

Ahora bien, según se analizó en consideraciones precedentes, el artículo 55, fracción I, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, es claro al conferirle al Presidente Municipal la representación política y jurídica del Ayuntamiento, representación que válidamente puede ejercer en forma conjunta o separada con el Síndico, pero sólo cuando se trate de cuestiones fiscales o hacendarias.

En este tenor, si corresponde al Presidente Municipal la representación jurídica del Municipio, y la ley en cita no la limita, salvo lo ya apuntado, es inconcusos que le asiste la facultad de desistir de la acción intentada en esta vía, máxime si como en el caso acontece, la Presidenta Municipal del Municipio actor sometió a la consideración del cabildo esta determinación, aprobándose por mayoría de votos, según consta en el acta de la sesión ordinaria celebrada el día treinta y uno de enero de dos mil once, que en copia certificada se acompañó al escrito respectivo.

Por otra parte, también al tratar de la legitimación activa se señaló que la representación que por virtud de la ley ostenta el Presidente Municipal, no está condicionada en su ejercicio a la firma del Secretario Municipal, ya que el artículo 55 antes citado, no establece tal requisito, como tampoco lo dispone algún otro precepto de la ley.

De ahí que, para los efectos que se examinan, resulte irrelevante que el entonces Secretario del Ayuntamiento, o quien actualmente ejerce el encargo, suscribiera el escrito de desistimiento, además de que, en ambos casos, su designación se acreditó con las actas correspondientes, según ha sido razonado.

Corolario de lo anterior, es tener por satisfechos los requisitos que conforme a la jurisprudencia rigen para estos supuestos, esto es, que la persona que desista a nombre de la entidad, órgano o poder de que se trate, se encuentre expresamente facultada para ello y se cumplan las formalidades requeridas a tal fin, en términos de las leyes aplicables, y que su voluntad sea expresa y se ratifique ante un funcionario investido de fe pública.

Por lo que se refiere al último de los requisitos, que no se impugnen normas generales, conviene tener presente que la parte actora reclamó, entre otros actos, los siguientes:

1. La expedición del Decreto número 92 por el que se crea la Coordinación Metropolitana de Yucatán, y su publicación en el Diario Oficial de la entidad el dieciocho de junio de dos mil ocho;
2. La expedición del Decreto 119 que contiene el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de ese Estado el veintidós de septiembre de dos mil ocho.;

Por lo que hace al Decreto número 92, a fin de determinar si su contenido comparte la naturaleza de una norma general, es necesario acudir a la diferencia entre acto legislativo y acto administrativo que ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis con el rubro **“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACION QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACION, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARACTER GENERAL”**.<sup>44</sup>

Conforme a este criterio, un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales, esto es, que vayan dirigidas a un número indeterminado e indeterminable de casos y destinadas a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.

El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de los que goza la ley.

Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales.

En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual.

Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.

<sup>44</sup> Núm. Registro IUS: 194,260. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX. Abril de 1999. Tesis: P./J. 23/99. Página: 256.

Resultan también orientadoras a este propósito, la tesis aislada P. XVIII/2009,<sup>45</sup> y la jurisprudencia P./J. 41/2002,<sup>46</sup> ambas de este Tribunal Pleno, que a continuación se transcriben:

**“SUSPENSION EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO DEBE OTORGARSE RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS SI SON MATERIALMENTE LEGISLATIVOS. Tomando en cuenta que conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las controversias constitucionales la suspensión no debe otorgarse respecto de normas generales, cuando en un juicio de esa naturaleza se controvierta un acto formalmente administrativo, en atención a que éstos pueden ser materialmente legislativos, es decir, que trasciendan a la esfera de los gobernados como lo hacen las leyes, por estar dirigidas a un número indeterminado de ellos, para resolver sobre la pertinencia de suspender sus efectos debe verificarse si participa de las características de los actos materialmente legislativos: 1. generalidad, 2. permanencia, y 3. abstracción, toda vez que para que un acto formalmente administrativo tenga la naturaleza de una norma general es necesario que con su emisión cree, modifique, extinga o regule situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales, que son las características distintivas de una ley, así como que sólo pueda ser derogado o abrogado por normas posteriores de superior o igual jerarquía que así lo declaren expresamente o que contengan disposiciones total o parcialmente incompatibles con las anteriores.”**

**“SUSPENSION EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE DECRETARLA CUANDO SE IMPUGNE UN ACUERDO EXPEDIDO POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE REUNA LAS CARACTERISTICAS DE GENERALIDAD, ABSTRACCION Y OBLIGATORIEDAD PROPIAS DE UNA NORMA DE CARACTER GENERAL. De lo dispuesto en los artículos 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se desprende que el jefe de Gobierno del Distrito Federal está facultado para promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que emita la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, que deberán ser refrendados por el secretario que corresponda según la materia de que se trate. Ahora bien, aun cuando formalmente los acuerdos que emita el Ejecutivo Local tienen la naturaleza de actos administrativos y no de leyes, en razón del órgano del que emanan, lo cierto es que materialmente pueden gozar de las características de una norma general, como son: generalidad, abstracción y obligatoriedad. En congruencia con lo anterior, se concluye que si en una controversia constitucional se impugna un acuerdo expedido por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el citado artículo 122 constitucional, en el cual se advierten los atributos característicos de una norma general, es improcedente decretar la suspensión que respecto de él se solicite, en virtud de la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en el sentido de no concederla cuando la controversia indicada se hubiera planteado respecto de normas generales.”**

Precisado lo anterior, se advierte que el Decreto 92 reclamado en la demanda inicial reviste las características de una norma general, desde el punto de vista material.

En efecto, reúne las características de generalidad, abstracción y obligatoriedad, propias de una norma de observancia general, en tanto se crea de modo permanente la Coordinación Metropolitana de Yucatán, como órgano desconcentrado del Despacho del Gobernador del Estado, formando parte de la administración pública estatal; con un objeto propio, y se le confieren una serie de atribuciones que ejercerá por conducto de los órganos que en el propio cuerpo normativo se determina, para regir un número indeterminado e indeterminable de casos.

En este orden de ideas, el último de los requisitos para la procedencia del sobreseimiento por desistimiento que se viene examinando, no se satisface y, por tanto, resulta improcedente, de modo tal que tratándose del Decreto 92 en cuestión, subsiste la materia de la presente controversia.

<sup>45</sup> Núm. Registro IUS: 167,351. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX Abril de 2009. Tesis: P. XVIII/2009. Página: 1301.

<sup>46</sup> Núm. Registro IUS: 185,635. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI. Octubre de 2002. Tesis: P./J. 41/2002. Página: 997.

La misma suerte sigue la impugnación del Decreto 119 que contiene el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de ese Estado el veintidós de septiembre de dos mil ocho.

Lo anterior, en tanto contiene las disposiciones por la que se establece la estructura orgánica de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, como órgano desconcentrado del Despacho del Titular del Poder Ejecutivo de esa entidad; las disposiciones de la temática del desarrollo regional que regirán su funcionamiento; las funciones que le son encomendadas; la integración, facultades y obligaciones de sus órganos, y los instrumentos que apoyarán su acción.

Por el contrario, el sobreseimiento procede respecto de los restantes actos reclamados en la primera y tercera ampliación de la demanda, y que son los siguientes:

1. La participación del titular de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, Nerio Torres Arcila, en la reunión de presentación de proyectos de Desarrollo Regional del Banco Mundial celebrada en la ciudad de México, Distrito Federal.
2. La integración de un Comité Técnico Ciudadano de la Coordinación Metropolitana de Yucatán.
3. La instalación del Comité Técnico del Fideicomiso Metropolitano de Yucatán.
4. La instalación del Subcomité de Evaluación de Proyectos.
5. La instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano.
6. El nombramiento de todos y cada uno de los integrantes del Consejo de Desarrollo Metropolitano.
7. Actos concretos de aplicación que pudiera realizar la Coordinación Metropolitana, a través o por conducto del Consejo de Desarrollo Metropolitano, así como los efectos que se deriven o sean consecuencia de los anteriores.

Lo anterior, toda vez que resulta evidente que se trata de actos administrativos que, en términos generales, materializan la integración y funcionamiento de los órganos de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, como son el nombramiento de consejeros o actos a cargo de sus funcionarios, entre otros, respecto de los cuales procede decretar el sobreseimiento.

De lo hasta aquí expuesto, sólo resta señalar que será materia de estudio en la presente ejecutoria la impugnación de los Decretos 92 y 119 mediante los cuales se creó la Coordinación Metropolitana de Yucatán y se expidió su Reglamento, los cuales se reclamaron oportunamente por su sola expedición en la demanda inicial y en su segunda ampliación, respectivamente.

**DECIMO CUARTO. Consideración previa.** Por su relevancia jurídica en el caso que se analiza, resulta conveniente tener presente el contenido de los artículos 2o., fracción LIII, 77 y 79, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ya que en estas disposiciones se proporcionan los lineamientos generales a los que se sujetan los subsidios, que como se verá más adelante, al ser asignados en el presupuesto de egresos de la Federación en una partida especial para el mejoramiento de las zonas metropolitanas, constituyeron el origen de la presente controversia constitucional:

**“Artículo 2. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:**

**[...]**

**LIII. Subsidios:** las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general;

**[...].”**

**“Artículo 77. Con el objeto de cumplir lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de esta Ley, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los programas a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a reglas de operación. La Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, podrá señalar los programas, a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas.**

**Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas serán responsables de emitir las reglas de operación de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente o, en su caso, las modificaciones a aquéllas que continúen vigentes, previa autorización presupuestaria de la Secretaría y dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria sujetándose al siguiente procedimiento:**

**1. Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas deberán presentar a la Secretaría, a más tardar el 21 de noviembre, sus proyectos de reglas de operación, tanto de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente, como las modificaciones a aquéllas que continúen vigentes.**

**Dichos proyectos deberán observar los criterios generales establecidos por la Secretaría y la Función Pública.**

**La Secretaría deberá emitir la autorización presupuestaria correspondiente en un plazo que no deberá exceder de 10 días hábiles contado a partir de la presentación de los proyectos de reglas de operación a que se refiere el párrafo anterior. La Secretaría sólo podrá emitir su autorización respecto al impacto presupuestario, y**

**II. Una vez que las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas, obtengan la autorización presupuestaria de la Secretaría, deberán hacer llegar, en un plazo máximo de 3 días naturales, a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, los proyectos de reglas de operación, para que ésta emita dentro de los 10 días hábiles siguientes el dictamen regulatorio tomando en consideración los siguientes criterios:**

**a) El cuerpo de las reglas de operación deberá contener los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga;**

**b) Las reglas de operación deberán contener para efectos del dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, al menos lo siguiente:**

**i) Deberán establecer los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo. Estos deben ser precisos, definibles, mensurables y objetivos;**

**ii) Debe describirse completamente el mecanismo de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política del programa, para ello deberán anexar un diagrama de flujo del proceso de selección;**

**iii) Para todos los trámites deberá especificarse textualmente el nombre del trámite que identifique la acción a realizar;**

**iv) Se deberán establecer los casos o supuestos que dan derecho a realizar el trámite;**

**v) Debe definirse la forma de realizar el trámite;**

**vi) Sólo podrán exigirse los datos y documentos anexos estrictamente necesarios para tramitar la solicitud y acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad;**

**vii) Se deberán definir con precisión los plazos que tiene el supuesto beneficiario, para realizar su trámite, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad, y**

**viii) Se deberán especificar las unidades administrativas ante quienes se realiza el trámite o, en su caso, si hay algún mecanismo alterno.**

**Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas, publicarán en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de programas nuevos, así como las modificaciones a las reglas de programas vigentes, a más tardar el 31 de diciembre anterior al ejercicio y, en su caso, deberán inscribir o modificar la información que corresponda en el Registro Federal de Trámites y Servicios, de conformidad con el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.**

**Las dependencias, o las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas que modifiquen sus reglas de operación durante el ejercicio fiscal, se sujetarán al procedimiento establecido en el presente artículo.**

**Las reglas de operación deberán ser simples y precisas con el objeto de facilitar la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos y en la operación de los programas.**

**“Artículo 79.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, con base en el Presupuesto de Egresos y sujetándose en lo conducente a los artículos 74 a 78 de esta Ley, determinará la forma y términos en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a las entidades federativas, a los municipios y, en su caso, a los sectores social y privado.**

**Los beneficiarios a que se refiere el presente artículo deberán proporcionar a la Secretaría la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los subsidios.”**

Por otra parte, acerca de los subsidios para el desarrollo social, este Tribunal Pleno ha establecido la jurisprudencia P./J.112/2005<sup>47</sup>, cuyos rubro y texto son los siguientes:

**“SUBSIDIOS FEDERALES PARA EL DESARROLLO SOCIAL. SON DE NATURALEZA DISTINTA A LAS APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. Los subsidios federales para el desarrollo social tienen su origen en el artículo 26 de la Constitución**

<sup>47</sup> Novena Época. Núm. Registro IUS: 177140. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII. Septiembre de 2005. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 112/2005. Página: 1160.

***Política de los Estados Unidos Mexicanos y están regulados en los artículos 33 y 34, fracciones II y V, de la Ley de Planeación, en los cuales se faculta al titular del Ejecutivo Federal para celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, a fin de que, entre otros objetivos, ambos órdenes de gobierno coadyuven a la consecución de los fines de la planeación nacional; se organicen de manera conjunta las acciones a realizar por la Federación y los Estados; se propicie la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los Municipios y su congruencia con la planeación nacional, consecuentemente, se favorezca el desarrollo integral de las propias entidades federativas, para lo cual, en lo que atañe a los Municipios, se considerará su participación. Asimismo, los mencionados recursos son de naturaleza federal; se contemplan en la partida presupuestal federal en el 'Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social', y conforme al artículo 65 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, se destinan exclusivamente a la población en pobreza extrema, aunado a que la totalidad de su ejercicio deberá acordarse en los Convenios de Desarrollo Social que el Ejecutivo Federal celebre con los Gobiernos de los Estados, quienes serán responsables de la correcta aplicación de los recursos que se les asignen para ejecutar los programas, y cuando se detecten desviaciones o incumplimiento de lo convenido, después de escuchar la opinión del Gobierno Estatal, podrán suspenderse y, en su caso, solicitar su reintegro. De lo anterior se concluye que estos fondos son de naturaleza distinta a la de las participaciones federales, porque, conforme a lo establecido en los capítulos I y IV de la Ley de Coordinación Fiscal que las regulan, consisten en que tanto la Federación como los Estados pueden gravar la misma fuente, pero para evitar una doble tributación, convienen en que los montos que se obtengan sean entregados a la Federación y ésta a su vez los redistribuya con participación de ellos; también es distinta a la de las aportaciones federales, porque, conforme al capítulo V de dicha ley, consisten en fondos de naturaleza federal que corresponden a una partida de la Federación destinada a coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas, diferentes a las que corresponden al objeto de los subsidios federales.***

**DECIMO QUINTO. Antecedentes.** Precisado lo anterior, a continuación se expone cómo fue que se originó la presente controversia constitucional.

1. El trece de diciembre de dos mil siete se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, en cuyo artículo 40 se estableció una partida destinada a otorgar subsidios a diversas zonas metropolitanas del país, en los siguientes términos:

***“Artículo 40. La aplicación de los recursos federales que se asignen en este Presupuesto de Egresos para el Fondo Metropolitano, se sujetarán a las reglas de operación a que se refiere el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como a la rendición de cuentas, transparencia y evaluación previstas en el artículo 85 de dicha ley.***

***Los estudios, programas, proyectos y acciones que se desarrollen mediante la aplicación de los recursos del Fondo, deberán impulsar la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas del país, así como apoyar la ejecución de obras de infraestructura que coadyuven a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica.***

***Los recursos deberán destinarse prioritariamente al desarrollo de programas, proyectos y obras públicas de infraestructura y su equipamiento, cuyo impacto incentive la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.***

***Las obras y proyectos que se presenten ante los respectivos fondos metropolitanos de las entidades federativas, deberán sujetarse para su financiamiento a criterios claros de análisis costo y beneficio, así como de impacto económico, social y ambiental.***

***Los programas, proyectos y obras a los que se destinen los recursos federales del Fondo Metropolitano, deberán ser viables y sustentables, además de ser el resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, así como de los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio, por lo que deberán guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y con los programas de desarrollo regional, urbano y especiales que se deriven del mismo, además de estar alineados con los planes estatales de desarrollo urbano y de los municipios involucrados y comprendidos en la respectiva zona metropolitana.***

**Los recursos federales del Fondo Metropolitano que se transfieran a las entidades federativas, deberán administrarse a través de fondos concursables en un fideicomiso de administración e inversión, de conformidad con las reglas de operación a que se refiere este artículo, con el objetivo de que se canalicen conforme al mérito de las obras y los proyectos evaluados en los términos de las disposiciones federales aplicables.**

**Dichos fideicomisos deberán contar con cuentas específicas para los recursos federales, a fin de facilitar su control y fiscalización. Para que proceda la aportación de recursos federales, las entidades federativas deberán contar con un fideicomiso constituido a más tardar el primer trimestre del ejercicio fiscal, en los términos de las disposiciones aplicables en la materia.**

**Los recursos federales del Fondo Metropolitano que al 31 de diciembre no hayan sido vinculados con obligaciones y compromisos formales de pago, o que no se hayan erogado por la entidad federativa, se deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación.**

**El resultado de la distribución entre las zonas metropolitanas de los recursos federales que integran el Fondo Metropolitano a que se refiere este artículo, se presenta en el Anexo 11 de este Decreto.**

**La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirá, a más tardar el último día hábil de marzo, las reglas de operación que regirán al Fondo Metropolitano, tomando en cuenta los criterios a que se refiere este artículo.”**

2. Los Anexos 11 y 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, establecían lo siguiente:

**“ANEXO 11. PROGRAMAS DEL RAMO 23 PROVISIONES SALARIALES Y ECONOMICAS (pesos)**

[...]	
<b>Fondos Metropolitanos</b>	<b>5,550,000,000</b>
<b>Zona Metropolitana del Valle de México</b>	<b>3,550,000,000</b>
<b>Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara</b>	<b>1,100,000,000</b>
<b>Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey</b>	<b>100,000,000</b>
<b>Zona Metropolitana de la Ciudad de León</b>	<b>300,000,000</b>
<b>Zona Metropolitana de Puebla</b>	<b>150,000,000</b>
<b>Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro</b>	<b>100,000,000</b>
<b>Zona Metropolitana de la Laguna</b>	<b>250,000,000</b>
[...].”	

**“ANEXO 19. PRINCIPALES PROGRAMAS**

[...]
<b>Fondo Metropolitano</b>
[...].”

**ANEXO 20. ADECUACIONES APROBADAS POR LA CAMARA DE DIPUTADOS (pesos)**

	[...]	[...]	[...]	[...]	<b>Presupuesto aprobado</b>
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>Fondos Metropolitanos</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	<b>5,550,000,000</b>
<b>Zona Metropolitana del Valle de México</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	<b>3,550,000,000</b>
<b>Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	<b>1,100,000,000</b>
<b>Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	<b>100,000,000</b>
<b>Zona Metropolitana de la Ciudad de León</b>		[...]	[...]	[...]	<b>300,000,000</b>
<b>Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro</b>		[...]	[...]	[...]	<b>100,000,000</b>
<b>Zona Metropolitana de La Laguna</b>		[...]	[...]	[...]	<b>250,000,000</b>
<b>Zona Metropolitana de Puebla</b>		[...]	[...]	[...]	<b>150,000,000</b>
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...].”

3. El veintiocho de marzo de dos mil ocho, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, expedidas por el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 77 y 79 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 7o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuyos artículos 12, 13, 23, 24, 28, 29, 30 y 41, así como Sexto y Séptimo transitorios se dispuso lo siguiente:

**“12. Los recursos federales del Fondo Metropolitano que se transfieran a los gobiernos de las Entidades federativas en las que se delimitan o donde están ubicadas las zonas metropolitanas, se deberán administrar a través de fondos concursables en fideicomisos de administración e inversión, con el objeto de que se canalicen de acuerdo con el mérito de los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, evaluados en los términos de las presentes reglas y demás disposiciones aplicables.”**

**“13. Dichos fideicomisos deberán establecer una cuenta bancaria productiva específica para la identificación de los recursos federales transferidos y de los rendimientos financieros que se generen, para efectos de su control y fiscalización. Para que proceda la entrega de los recursos presupuestarios federales, las Entidades federativas deberán constituir el fideicomiso correspondiente a su Zona metropolitana, tomando como fiduciario, de preferencia, a la banca de desarrollo, en los términos de las disposiciones aplicables.”**

**“VI. Lineamientos Específicos**

**Coordinación institucional**

**Del Consejo para el Desarrollo Metropolitano**

**23. Las Entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en las que se delimita cada Zona metropolitana que reciba recursos del Fondo Metropolitano, constituirán un Consejo para el Desarrollo Metropolitano, conforme a las disposiciones federales y locales aplicables.**

**24. En el caso de que ya exista alguna instancia similar o equivalente para atender el objeto y las funciones que se prevén en las presentes reglas para el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, las Entidades federativas podrán determinar las adecuaciones que consideren pertinentes y necesarias, a fin de que se cumpla con el propósito expuesto en estas reglas y se coadyuve a la eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano.**

**28. El funcionamiento del Consejo para el Desarrollo Metropolitano de cada Zona metropolitana, se podrá definir en un reglamento específico que elaborarán y emitirán las Entidades federativas, de conformidad con las disposiciones aplicables.**

**29. El Consejo para el Desarrollo Metropolitano se integrará, como mínimo, por los siguientes representantes o su equivalente, quienes tendrán el nivel de Subsecretario o equivalente,**

**De las Entidades federativas:**

- a) Secretaría de Gobierno;**
- b) Secretaría de Hacienda;**
- c) Secretaría de Planeación y Desarrollo;**
- d) Secretaría de Desarrollo Metropolitano;**
- e) Secretaría de Desarrollo Social;**
- f) Secretaría de Medio Ambiente;**
- g) Secretaría de Obras; y**
- h) Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo.**

**Del ámbito Federal:**

- i) SEDESOL (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio); y**
- j) SEMARNAT (Subsecretarías competentes).**

**30. En el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, podrán participar todas las instancias del ámbito público, social y privado que se relacionen con la materia del objeto y funciones del Consejo, tales como la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, las comisiones competentes del Congreso local respectivo, las asociaciones o colegios de académicos, científicos, profesionistas, empresarios o ciudadanos, cuyos conocimientos y experiencia contribuyan a la eficaz y eficiente atención de los asuntos que se relacionen con el mismo.**

*Los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, participarán en las sesiones del Consejo para el Desarrollo Metropolitano postulando estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, presentando iniciativas y propuestas en el marco del objeto y fines del Fondo Metropolitano, cuando se traten asuntos de su jurisdicción, competencia e interés, así como para conocer de los avances físicos y financieros de los programas y proyectos ejecutados en el ámbito de su jurisdicción y competencia.”*

*41. El Comité Técnico del fideicomiso se integrará, como mínimo, por los siguientes representantes, o sus equivalentes en las Entidades federativas, con voz y voto:*

- a) Secretaría de Hacienda, quien presidirá el Comité;*
- b) Secretaría de Gobierno;*
- c) Secretaría de Planeación y Desarrollo;*
- d) Secretaría de Desarrollo Social;*
- e) Secretaría de Desarrollo Metropolitano; y*
- f) El Secretario Técnico del Consejo para el Desarrollo Metropolitano.*

*No se considerará cualquiera de las instancias indicadas, en caso de que las funciones respectivas estén encomendadas a una misma dependencia o no esté prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal que corresponda.”*

*“Sexto.- Las Entidades federativas comenzarán, a más tardar dentro de los 15 días naturales posteriores a la entrada en vigor de las presentes reglas, con las gestiones conducentes a la constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano y del fideicomiso de administración e inversión, en los términos de las presentes reglas. La SHCP pone a disposición de las Entidades Federativas un modelo de contrato de fideicomiso para el Fondo Metropolitano, en la siguiente dirección electrónica: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>”*

*“Séptimo.- En el caso de las Entidades federativas en las que ya exista alguna instancia equivalente al Consejo para el Desarrollo Metropolitano o que se cuente con algún fideicomiso que tenga un objeto, fines y funcionamiento similar al establecido en las presentes reglas, comenzarán con las gestiones conducentes a su respectiva adecuación, en los términos de estas reglas, a más tardar dentro de los 15 días naturales posteriores a la entrada en vigor de las mismas.”*

4. El dieciocho de junio de dos mil ocho se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el Decreto 92 que expidió la Gobernadora Constitucional de la entidad, mediante el cual se creó la Coordinación Metropolitana de Yucatán, como órgano desconcentrado del Despacho del Gobernador, con el objeto y atribuciones que se precisan en el propio Decreto. El Decreto entró en vigor el día siguiente al de su publicación.

La exposición de motivos y el articulado del Decreto 92 es el siguiente:

**“CONSIDERANDO**

**PRIMERO.** *Que según información del Consejo Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación (CONAPO), en nuestro país hay 55 zonas metropolitanas cuya población asciende a 56.7 millones de personas, que representan cerca de la mitad de la población total del país y de ese total, nueve de ellas cuentan con más de un millón de habitantes: Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Juárez y La Laguna, donde residen 33.5 millones de personas, poco más de la tercera parte del total nacional (34.4%), de acuerdo con la reciente delimitación de las zonas metropolitanas de México, recientemente elaborada por el propio CONAPO, la SEDESOL y el INEGI.*

*También hay 14 zonas metropolitanas con, entre 500 mil y un millón de habitantes: entre ellas Mérida, además de San Luis Potosí–Soledad de Graciano Sánchez, Acapulco, Querétaro, Tampico, Cuernavaca, Aguascalientes, Chihuahua, Morelia, Veracruz, Saltillo, Villahermosa, Reynosa-Río Bravo y Xalapa, cuya población en conjunto asciende a 9.7 millones (9.9% del total).*

*De igual manera, las 32 zonas metropolitanas restantes se ubican en el rango de 100 mil a 500 mil habitantes, en ellas residen 8.3 millones de personas, cifra equivalente a 8.5 por ciento de la población del país.*

**SEGUNDO.** *Que de acuerdo con las proyecciones del CONAPO, durante los próximos 25 años se agregarán al grupo de zonas metropolitanas que rebasan el millón de habitantes ocho ciudades más, con lo que el número de grandes metrópolis casi se duplicará, al pasar de 9 a 17, donde se concentrarán 54.4 millones de personas, lo que representa más de la mitad de la población actual del país.*

**TERCERO.** Que de acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2005, la zona metropolitana de Mérida, contabilizando sólo los municipios de Kanasín, Umán y Mérida, tenía en esa fecha 886,188 habitantes que comparten algunos problemas comunes y tienen también necesidades similares.

**CUARTO.** Que en la región oriente del Estado de Yucatán, particularmente donde se encuentran ubicadas las ciudades de Valladolid y Tizimín, viven un total de 138,416 habitantes que realizan importantes actividades agropecuarias y turísticas, que constituyen medios de atracción hacia las mismas y permiten vislumbrar importantes flujos migratorios en la medida en que se consoliden los proyectos de desarrollo regional.

**QUINTO.** Que en el sur del Estado, en el territorio de las poblaciones de Tekax, Peto, Oxkutzcab, Akil y Ticul, hay importantes acciones agrícolas e industriales que en el mediano y largo plazos pueden ser instrumentos de atracción laboral y, por lo tanto, esa región amerita ser considerada objeto de particular atención, a fin de impulsar el desarrollo de esa zona estatal, además de que esos municipios tienen en su conjunto 132,310 habitantes.

**SEXTO.** Que el Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012 establece con toda claridad en su Pilar VI, denominado Gobierno de Calidad, que la pluralidad política de Yucatán es una realidad que llegó para quedarse y, por ello, la coordinación entre poderes y órdenes de gobierno rebasa los disensos y se ubica en la construcción de consensos mediante el diálogo entre las fuerzas políticas del Estado.

**SEPTIMO.** Que para lograr el fortalecimiento de los servicios públicos que prestan instituciones de los tres órdenes de gobierno en las zonas antes citadas, resulta necesario priorizar la atención de los asuntos de mayor trascendencia para el desarrollo armónico de esas áreas y de los núcleos de población que ahí conviven, a partir de aquellos que presentan mayores insuficiencias de naturaleza económica, social y cultural, ubicados en áreas que convergen con zonas urbanas y en casos, comparten los límites de municipios diversos.

**OCTAVO.** Que el crecimiento de la población en la zona metropolitana de Mérida y en las regiones oriente y sur del Estado antes mencionadas, implica también el aumento de servicios públicos y otros proyectos de desarrollo económico y social que deben ser promovidos con base en una adecuada planeación que asegure el óptimo aprovechamiento de los recursos y esfuerzos que se destinen para elevar la productividad y la calidad de vida de los habitantes de las localidades que las integran.

**NOVENO.** Que ante la problemática señalada en los párrafos anteriores se hace necesario crear organismos, tal y como existen en otros estados de la República, en la estructura administrativa del gobierno estatal, que se encarguen de prevenir y corregir los desequilibrios regionales que trae consigo el crecimiento de las zonas metropolitanas, por lo que, con base en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, corresponde al Gobernador del Estado participar en la elaboración y ejecución de los programas regionales de desarrollo urbano y de participar de manera conjunta y coordinada con las autoridades de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación en el ordenamiento y la regulación de las conurbaciones.

**DECIMO.** Que la realización de los proyectos y actividades a cargo del Poder Ejecutivo del Estado se sustenta en el compromiso reiterado de la Gobernadora del Estado de escuchar y atender las demandas de mayor relevancia que afecten a la población y de promover la búsqueda de soluciones mediante la participación conjunta de gobierno y sociedad.

**DECIMO PRIMERO.** Que el titular del Poder Ejecutivo del Estado, para el adecuado cumplimiento de sus facultades cuenta con el Despacho del Gobernador, que tiene entre sus atribuciones la de crear y conducir mecanismos que contribuyan a conjugar armónicamente los esfuerzos de la ciudadanía y la administración pública para el desarrollo general del Estado.

**DECIMO SEGUNDO.** Que con motivo del ejercicio de sus atribuciones, la Gobernadora del Estado realiza de manera cotidiana diversos actos en los que convergen autoridades de los demás órdenes de gobierno, los cuales se desarrollan en el marco de convenios y acuerdos sustentados en el ámbito de competencia que corresponde a cada uno de ellos, y por ello mismo, el organismo que se crea mediante este Decreto para auxiliar al Ejecutivo del Estado en la atención de las zonas metropolitanas y centros de desarrollo regional, funcionará con estricto apego a lo establecido en las leyes que fijan los mecanismos de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipales.

**Por lo antes expuesto y fundado, se expide el siguiente**

**DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COORDINACION METROPOLITANA DE YUCATAN**

**Artículo 1.** Se crea la Coordinación Metropolitana de Yucatán, como órgano desconcentrado del Despacho del Gobernador que tiene por objeto brindar asesoría técnica y apoyar al Titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado en la atención y resolución de los diversos asuntos vinculados con el desarrollo integral de las zonas metropolitanas de Yucatán y de los centros de desarrollo regional.

**Artículo 2.** Para los efectos de este Decreto, se entiende por:

**I. Centro de Desarrollo Regional:** área geográfica constituida por dos o más municipios que, en virtud del crecimiento de la población así como del aumento y de la complejidad de las relaciones sociales, vecinales, comerciales y de otra índole, tienda a convertirse en una zona metropolitana; o bien, constituya una continuidad física y demográfica de una zona metropolitana.

**II. Consejo Consultivo:** Consejo Consultivo para la Atención de las Zonas Metropolitanas y de los Centros de Desarrollo Regional de Yucatán;

**III. COMEY:** Coordinación Metropolitana de Yucatán;

**IV. Conurbación:** Continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población, y

**V. Zonas Metropolitanas:** Centro urbano que rebasa sus límites administrativos municipales y/o estatales y se conurba con otros centros de menor tamaño, con los que forma una unidad socioeconómica, territorial y ambiental que exige de coordinación entre sus gobiernos para planificar su desarrollo y para el funcionamiento de sus servicios.

**Artículo 3.** La COMEY estará a cargo de un Coordinador General, quien podrá contar con personal técnico y operativo que establezca su reglamento.

**Artículo 4.** Para cumplir con el objeto de su creación, la COMEY tendrá las atribuciones siguientes:

**I.** Elaborar, en coordinación con las autoridades competentes en la materia, el Programa de Atención a Zonas Metropolitanas y Centros de Desarrollo Regional de Yucatán;

**II.** Desarrollar las estrategias y acciones que establezca el Programa de Atención a Zonas Metropolitanas y Centros de Desarrollo Regional de Yucatán, en los términos de las leyes aplicables;

**III.** Proponer a los diversos municipios, en función de los diagnósticos realizados y las estrategias establecidas en el Programa señalado en las fracciones anteriores, opciones de solución a los problemas ocasionados por la conurbación y otros factores, mediante convenios y acuerdos de asociación municipales;

**IV.** Proponer mecanismos de coordinación a las autoridades competentes para la atención y solución de los problemas inherentes al desarrollo metropolitano, de conformidad con lo establecido en la legislación aplicable;

**V.** Proporcionar a las autoridades competentes que lo soliciten, información para el desarrollo de proyectos de corto, mediano y largo plazos, en beneficio de los habitantes de las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional;

**VI.** Establecer, con el acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo, los mecanismos necesarios para articular las acciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal realicen y que incidan en el desarrollo metropolitano y regional;

**VII.** Sentar las bases para la creación de una institución permanente que tenga como fin atender los problemas que afectan a las zonas metropolitanas y a los centros de desarrollo regional;

**VIII.** Propiciar estudios, conjuntamente con las organizaciones e instituciones de la sociedad, que permitan mejorar el conocimiento sobre los fenómenos socioeconómicos, territoriales y ambientales que afectan a las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional y proponer solución a las problemáticas particulares;

**IX.** Elaborar proyectos conjuntos con las instituciones públicas, privadas y del sector social, encaminados a plantear soluciones a la problemática de las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional, y

**X.** Las demás que le sean asignadas por el Titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, en los términos de las leyes aplicables.

**Artículo 5.** El Programa de Atención a Zonas Metropolitanas y Centros de Desarrollo Regional de Yucatán a que se refiere el artículo anterior deberá incluir al menos:

**I.** Los objetivos, metas, métodos de investigación y principales actividades a realizar para detectar los problemas que afectan a los habitantes de las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional del Estado;

**II. La propuesta de estrategias que permitan a las autoridades competentes en la materia la identificación de riesgos y el establecimiento de medidas de prevención de problemas propios de las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional;**

**III. Los compromisos que acuerden realizar de manera conjunta y coordinada las autoridades competentes;**

**IV. El planteamiento de estrategias encaminadas a lograr el crecimiento equilibrado de los asentamientos humanos en las zonas metropolitanas y en los centros de desarrollo regional;**

**V. Los modelos de seguimiento de las actividades que se lleven a cabo, y**

**VI. Las demás que se consideren adecuadas para el debido funcionamiento del Programa.**

**Artículo 6. Para el cumplimiento del objeto de su creación, la COMEY contará con el apoyo del Consejo Consultivo que estará integrado por:**

**I. Un Presidente honorario, que será el o la Titular del Poder Ejecutivo del Estado;**

**II. Una Coordinación General, a cargo del Titular de la COMEY;**

**III. Un Secretario Técnico, designado por el Titular de la COMEY;**

**IV. Representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, relacionados con la problemática de las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional;**

**V. Representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionados con la problemática de las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional;**

**VI. Representantes de los Gobiernos Municipales de la demarcación geográfica de las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional, y**

**VII. Representantes de las asociaciones y cámaras empresariales legalmente constituidas, instituciones académicas y de investigación científica, así como de asociaciones de profesionistas que funcionen en el Estado, cuyo objeto esté relacionado con lo dispuesto por este Decreto, a invitación del Presidente del Consejo.**

**Los cargos de los integrantes del Consejo Consultivo son honoríficos y por tanto, no percibirán sueldo alguno por el desempeño de los mismos.**

**Artículo 7. Para la integración del Consejo Consultivo a que se refiere el artículo anterior, el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, con base en la legislación aplicable, invitará a los representantes del Consejo Consultivo señalados en las fracciones IV, V, VI y VII del artículo anterior, a incorporarse formalmente al mismo.**

**Artículo 8. La COMEY contará con un Comité Técnico Ciudadano integrado por profesionales especializados en la atención de problemas característicos de las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional, con objeto de que la asesoren en el cumplimiento de sus funciones.**

**El Secretario Técnico de la COMEY tendrá a su cargo la coordinación de los trabajos que desarrolle el Comité Técnico.**

**Los integrantes del Comité Técnico Ciudadano desempeñarán las actividades que se les encomiende de manera honorífica.**

**Artículo 9. Corresponde al Consejo Consultivo la atención de los siguientes asuntos:**

**I. Integrar su Programa de Trabajo y dar seguimiento a la ejecución de sus actividades;**

**II. Ser un espacio de diálogo entre la sociedad y las autoridades federales, estatales y municipales que tengan competencia en alguna materia vinculada al desarrollo de las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional, para atender los rezagos más urgentes;**

**III. Plantear a la COMEY una agenda para la atención de problemas que afecten a las zonas metropolitanas y a los centros de desarrollo regional;**

**IV. Proponer criterios de coordinación y cooperación intermunicipales e intergubernamentales que permitan a las autoridades federales, estatales y municipales competentes resolver, a través de la suma de esfuerzos, los problemas que comparten las zonas metropolitanas y los centros de desarrollo regional;**

**V. Proponer a la COMEY mecanismos para el desarrollo de obras de infraestructura y de equipamiento urbano, así como proyectos de desarrollo económico y social;**

**VI. Aprobar y expedir la reglamentación interna del Consejo Consultivo;**

**VII. Establecer y mantener estrechos vínculos de coordinación con los representantes de sectores y organizaciones de la sociedad y con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para asegurar el avance de los trabajos relativos al desarrollo de las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional;**

**VIII. Organizar foros de consulta, mesas de análisis y otros eventos de carácter similar, encaminados a obtener propuestas concretas que auxilien al Ejecutivo a detectar y resolver la problemática metropolitana, y**

**IX. Invitar a la sociedad, a través de los diversos medios de comunicación, para que participen en la búsqueda de soluciones a la problemática que enfrentan las zonas metropolitanas y los centros de desarrollo regional.**

#### **ARTICULOS TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** Este Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.

**SEGUNDO.** El Titular del Poder Ejecutivo del Estado deberá expedir en un plazo no mayor a 60 días hábiles el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán.

**SE EXPIDE ESTE DECRETO EN LA SEDE DEL PODER EJECUTIVO, EN LA CIUDAD DE MERIDA, CAPITAL DEL ESTADO DE YUCATAN, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A LOS DIECISEIS DIAS DEL MES DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL OCHO.**

**(RUBRICA)**

**C. IVONNE ARACELLY ORTEGA PACHECO  
GOBERNADORA DEL ESTADO**

**(RUBRICA)**

**C. ROLANDO RODRIGO ZAPATA BELLO  
SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO”**

5. El quince de agosto de dos mil ocho, el Municipio de Mérida, Yucatán, promovió la presente controversia constitucional contra el anterior Decreto 92, y el día veintidós siguiente amplió su demanda por primera ocasión para reclamar algunos actos de ejecución de este decreto (actos respecto de los cuales ya se decretó el sobreseimiento por desistimiento).

6. En acatamiento a la última disposición transitoria del Decreto 92 antes transcrito, mediante el diverso Decreto 119, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el veintidós de septiembre de dos mil ocho, se expidió el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, cuyos artículos 1º, 33 y 47 dispusieron lo siguiente:

**“Artículo 1º. Las disposiciones de este Reglamento tienen por objeto establecer la estructura orgánica y las facultades y obligaciones de los servidores públicos de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, como órgano desconcentrado del Despacho del Titular del Poder Ejecutivo; encargado de brindar asesoría técnica y apoyo al Gobernador del Estado de Yucatán en la atención y resolución de asuntos vinculados con el desarrollo integral de las zonas metropolitanas y los centros de desarrollo regional de esta entidad federativa.**

**Para su funcionamiento, la Coordinación Metropolitana de Yucatán se regirá por las disposiciones de la temática del desarrollo regional, previstas expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes federales sobre diversas materias vinculadas a las materias de conurbación, en lo establecido por la Constitución del Estado de Yucatán y leyes estatales, en el Decreto que crea la Coordinación Metropolitana de Yucatán, en este Reglamento y en las demás disposiciones normativas aplicables.”**

#### **DEL CONSEJO DE DESARROLLO METROPOLITANO**

**“Artículo 33. El Consejo para el Desarrollo Metropolitano se integrará como mínimo por los representantes de las dependencias y organismos siguientes:**

**I. Del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Yucatán:**

- a) Secretaría General de Gobierno;**
- b) Secretaría de Hacienda;**
- c) Secretaría de Planeación y Presupuesto;**
- d) Secretaría de Política Comunitaria y Social;**
- e) Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente;**
- f) Secretaría de Obras Públicas;**
- g) Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo;**
- h) Coordinación Metropolitana de Yucatán;**

**II. Del ámbito Federal:**

- a) SEDESOL (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio); y**
- b) SEMARNAT (Subsecretarías competentes).**

**III. Del ámbito municipal: los ayuntamientos de los municipios que conformen zonas metropolitanas que así lo consideren.”**

**DEL COMITE TECNICO FIMEY**

**Fideicomiso Metropolitano de Yucatán**

**“Artículo 47. Para dar viabilidad financiera a las estrategias, proyectos y acciones destinadas al desarrollo metropolitano, se contará con el Fideicomiso Metropolitano de Yucatán, (FIMEY) a cargo de un Comité Técnico integrado, como mínimo, por los titulares de las siguientes dependencias y organismos del Gobierno del Estado, con voz y voto:**

**I. Secretaría de Hacienda, quien presidirá el Comité;**

**II. Secretaría General de Gobierno;**

**III. Secretaría de Planeación y Presupuesto;**

**IV. Secretaría de Política Comunitaria y Social, y**

**V. Coordinación Metropolitana de Yucatán.”**

7. El trece de octubre de dos mil ocho la actora promovió una segunda ampliación de demanda para reclamar por su sola expedición el anterior Decreto 119 que contiene el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán.

8. El veintiocho de noviembre de dos mil ocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, cuyo artículo 42 dispuso lo siguiente:

**“Artículo 42. Los recursos federales que se asignan en este Presupuesto de Egresos para el Fondo Metropolitano se distribuyen entre las zonas metropolitanas conforme a la asignación que se presenta en el Anexo 12 de este Decreto y se deberán aplicar, evaluar, rendir cuentas y transparentar en los términos de las disposiciones aplicables.**

**Los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, que deberán ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.**

**Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento a los que se destinen los recursos federales del Fondo Metropolitano deberán estar relacionados directamente o ser resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, así como de los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio, por lo que deberán guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y con los programas en materia de desarrollo regional y urbano que se deriven del mismo, además de estar alineados con los planes estatales de desarrollo urbano y de los municipios comprendidos en la respectiva zona metropolitana.**

**Las decisiones sobre la asignación y aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano deberán sujetarse para su financiamiento a criterios objetivos de evaluación de costo y beneficio, así como de impacto metropolitano, económico, social y ambiental, de acuerdo con las disposiciones del Fondo Metropolitano y las demás aplicables.**

**Para coadyuvar en la asignación, aplicación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del Fondo Metropolitano, cada zona metropolitana deberá contar con un Consejo para el Desarrollo Metropolitano y un fideicomiso de administración e inversión, en los términos que se establezcan en las disposiciones del Fondo Metropolitano y en las demás aplicables.**

**En caso de las zonas metropolitanas de cada una de las entidades federativas que no cuenten con el Consejo para el Desarrollo Metropolitano y con el fideicomiso antes mencionados, éstos se deberán constituir y comenzar su operación a más tardar el último día hábil del mes de marzo, en los términos de las disposiciones aplicables.”**

9. El Anexo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, en la parte que interesa establecía lo siguiente:

**ANEXO 12. PROGRAMAS DEL RAMO 23 PROVISIONES SALARIALES Y ECONOMICAS (pesos)**

<i>[...]</i>	
<b>Fondos Metropolitanos:</b>	<b>5,985,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana del Valle de México (Distrito Federal, Hidalgo y México)</i>	<b>3,300,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara</i>	<b>1,100,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey</i>	<b>425,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de León</i>	<b>300,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana de Puebla (Puebla y Tlaxcala)</i>	<b>150,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro</i>	<b>100,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana de la Laguna (Coahuila y Durango)</i>	<b>250,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Acapulco</i>	<b>40,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Aguascalientes</i>	<b>40,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Cancún</i>	<b>40,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Mérida</i>	<b>40,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca</i>	<b>40,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Tijuana</i>	<b>40,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez</i>	<b>40,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana de Veracruz</i>	<b>40,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Villahermosa</i>	<b>40,000,000</b>
<i>Distrito Federal</i>	<b>400,000,000</b>
<i>Centro Histórico</i>	<b>200,000,000</b>
<i>Seguridad</i>	<b>200,000,000</b>
<i>[...]."</i>	

10. El veintiséis de enero de dos mil nueve, la titular del Poder Ejecutivo local convocó a una sesión ordinaria del Consejo Consultivo de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, a celebrarse el día treinta y uno siguiente, para conocer, entre otros, de los siguientes asuntos:

- Constitución del Fideicomiso Metropolitano de Yucatán, mediante la firma con el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS), como institución fiduciaria.
- Instalación del Comité Técnico del Fideicomiso.
- Instalación del Subcomité de Evaluación de Proyectos.
- Instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano y designación de su Secretario Técnico.
- Entrega de los nombramientos respectivos a cada uno de los integrantes del referido Consejo, por parte de la Gobernadora de la entidad.

11. El dieciséis de febrero de dos mil nueve la actora promovió su tercera ampliación de demanda contra los actos anteriores (actos contra los cuales también ya se decretó el sobreseimiento por desistimiento).

12. El once de junio de dos mil nueve se celebró la audiencia final.

13. El veintidós de febrero de dos mil once la parte actora desistió de la controversia constitucional planteada en la demanda inicial y de sus respectivas ampliaciones, solicitando el sobreseimiento en términos del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de la materia (sobreseimiento que ya se decretó, excepto en cuanto a la impugnación de los Decretos 92 y 119 por tratarse de normas generales).

14. El once de abril de dos mil once se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, expedido por el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 77 y 79 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 7° del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuyos artículos Primero a Cuarto transitorios dispuso lo siguiente:

## TRANSITORIOS

**“PRIMERO.- Las presentes reglas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y se continuarán aplicando en los subsecuentes ejercicios fiscales, en lo que no se opongan a las disposiciones y normativa aplicables.”**

**“SEGUNDO.- A partir de la entrada en vigor de las presentes reglas, se abroga el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 2008.”**

**“TERCERO.- Los procedimientos de solicitudes de recursos iniciados en términos del Acuerdo abrogado, se tramitarán y concluirán conforme al mismo, en lo que no se contraponga a las demás disposiciones aplicables.”**

**“CUARTO.- La lista de las zonas metropolitanas a las que se canalizarán los recursos del Fondo Metropolitano en el ejercicio fiscal 2011, se presenta en el Anexo 4 de las presentes reglas.”**

**La delimitación de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que conforman las zonas metropolitanas a las que se canalizarán los recursos del Fondo Metropolitano está definida en el documento vigente, denominado ‘Delimitación de las zonas metropolitanas de México’, emitido por el grupo interinstitucional conformado por SEDESOL-INEGI-CONAPO, disponible en la dirección electrónica siguiente: <http://www.sedesol.gob.mx>”**

15. El siete de diciembre de dos mil nueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010, en cuyo artículo 43 y Anexo 12, en la parte que interesa, se estableció lo siguiente:

**“Artículo 43. Los recursos federales que se asignan en este Presupuesto de Egresos para el Fondo Metropolitano se distribuyen entre las zonas metropolitanas conforme a la asignación que se presenta en el Anexo 12 de este Decreto y se deberán aplicar, evaluar, rendir cuentas y transparentar en los términos de las disposiciones aplicables.**

**Los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución; los cuales demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.**

**Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento a los que se destinan los recursos federales del Fondo Metropolitano deberán estar relacionados directamente o ser resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, así como de los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio, por lo que deberán guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y con los programas en materia de desarrollo regional y urbano que se deriven del mismo, además de estar alineados con los planes estatales de desarrollo urbano y de los municipios comprendidos en la respectiva zona metropolitana.**

**Las decisiones sobre la asignación y aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano deberán sujetarse para su financiamiento a criterios objetivos de evaluación de costo y beneficio, así como de impacto metropolitano, económico, social y ambiental, de acuerdo con las disposiciones del Fondo Metropolitano y las demás aplicables.**

**Para coadyuvar en la asignación, aplicación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del Fondo Metropolitano, cada zona metropolitana deberá contar con un Consejo para el Desarrollo Metropolitano o un órgano equivalente y un fideicomiso de administración e inversión, en los términos que se establezcan en las disposiciones del Fondo Metropolitano y en las demás aplicables.”**

**“ANEXO 12. PROGRAMAS DEL RAMO 23 PROVISIONES SALARIALES Y ECONOMICAS (pesos)  
[...]**

<b>Fondos Metropolitanos:</b>	<b>7,455,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana del Valle de México</i>	<i>3,195,228,779</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara</i>	<i>919,839,183</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey</i>	<i>775,231,066</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de León</i>	<i>342,920,126</i>
<i>Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala</i>	<i>315,623,081</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro</i>	<i>169,150,530</i>
<i>Zona Metropolitana de la Laguna</i>	<i>391,178,122</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Acapulco</i>	<i>66,805,061</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Aguascalientes</i>	<i>95,860,989</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Cancún</i>	<i>95,860,989</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Mérida</i>	<i>67,777,521</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca</i>	<i>56,157,114</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Tijuana</i>	<i>86,157,114</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez</i>	<i>56,157,114</i>
<i>Zona Metropolitana de Veracruz</i>	<i>49,379,362</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Villahermosa</i>	<i>44,536,707</i>
<i>Zona Metropolitana de Juárez</i>	<i>41,953,663</i>
<i>Zona Metropolitana de Saltillo</i>	<i>49,379,362</i>
<i>Zona Metropolitana de Colima-Villa de Alvarez</i>	<i>31,953,663</i>
<i>Zona Metropolitana de Pachuca</i>	<i>60,999,769</i>
<i>Zona Metropolitana de Tula</i>	<i>49,379,362</i>
<i>Zona Metropolitana de Puerto Vallarta</i>	<i>49,379,362</i>
<i>Zona Metropolitana de Tepic</i>	<i>31,953,663</i>
<i>Zona Metropolitana de San Luis Potosí-Soledad de G.S.</i>	<i>31,953,663</i>
<i>Zona Metropolitana de Tampico</i>	<i>40,666,512</i>
<i>Zona Metropolitana de Reynosa-Río Bravo</i>	<i>31,953,663</i>
<i>Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco</i>	<i>18,398,159</i>
<i>Zona Metropolitana de Xalapa</i>	<i>31,953,663</i>
<i>Zona Metropolitana de Toluca</i>	<i>111,351,590</i>
<i>Zona Metropolitana de Hermosillo</i>	<i>51,953,683</i>
<i>Zona Metropolitana de Chihuahua</i>	<i>41,953,683</i>
<i>Zona Metropolitana de Mexicali</i>	<i>51,953,683</i>
<b>[...].”</b>	

16. El siete de diciembre de dos mil diez, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011, en cuyo artículo 44 y Anexo 12 se estableció lo siguiente:

**“Artículo 44. Los recursos federales que se asignan en este Presupuesto de Egresos para el Fondo Metropolitano se distribuyen entre las zonas metropolitanas conforme a la asignación que se presenta en el Anexo 12 de este Decreto y se deberán aplicar, evaluar, rendir cuentas y transparentar en los términos de las disposiciones aplicables.**

**Los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución; los cuales demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica,**

**la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.**

**Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento a los que se destinen los recursos federales del Fondo Metropolitano deberán estar relacionados directamente o ser resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, así como de los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio, por lo que deberán guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y con los programas en materia de desarrollo regional y urbano que se deriven del mismo, además de estar alineados con los planes estatales y municipales de desarrollo urbano y de los municipios comprendidos en la respectiva zona metropolitana.**

**Las decisiones sobre la asignación y aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano las tomarán los gobiernos de los estados a través de su Consejo de Desarrollo Metropolitano y deberán sujetarse para su financiamiento a criterios objetivos de evaluación de costo y beneficio, así como de impacto metropolitano, económico, social y ambiental, de acuerdo con las disposiciones del Fondo Metropolitano y las demás aplicables.**

**Para coadyuvar en la asignación, aplicación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del Fondo Metropolitano, cada zona metropolitana deberá contar con un Consejo para el Desarrollo Metropolitano o un órgano equivalente que tendrá carácter estatal, donde las entidades federativas determinarán los mecanismos de participación de los municipios y un fideicomiso de administración e inversión, en los términos que se establezcan en este artículo, en las disposiciones del Fondo Metropolitano y en las demás aplicables.**

**El Consejo para el Desarrollo Metropolitano, o su equivalente, estará presidido por el gobernador o gobernadores e integrado por el presidente municipal o presidentes municipales y, en su caso, jefes delegacionales, del territorio que integra la zona metropolitana, así como por los representantes que señalen las disposiciones del Fondo Metropolitano. En el caso de zonas metropolitanas en territorio de dos o más entidades federativas la presidencia será rotativa y con duración de por lo menos un año.**

**Dicho Consejo deberá quedar instalado a más tardar el tercer mes del año de ejercicio, salvo cuando se trate del inicio de un nuevo mandato de gobierno estatal, en cuyo caso dispondrá de hasta 30 días naturales contados a partir de la fecha de toma de posesión del cargo.**

**El Consejo referido en los dos párrafos anteriores, o su equivalente, deberá asignar los recursos del Fondo Metropolitano exclusivamente a programas, obras y proyectos basados en un plan de orden metropolitano, conforme a lo dispuesto en este artículo, y remitir trimestralmente el informe del destino y aplicación de los recursos, del avance físico y financiero y de la evaluación de los resultados alcanzados y el impacto urbano, económico y social a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 85 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las demás disposiciones legales aplicables al Fondo Metropolitano.**

**Respecto de los recursos del Fondo Metropolitano, se procederá en los términos de las disposiciones aplicables para imponer o promover las sanciones que correspondan cuando las entidades federativas no hayan entregado la información a que se refiere el párrafo anterior.**

**Los Consejos Metropolitanos remitirán, trimestralmente y desglosada, a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, la información en la que se autoriza la asignación de recursos del Fondo Metropolitano, misma que estará disponible en el portal de Internet de las entidades federativas que conforman cada zona metropolitana, debiendo ésta actualizarla con la misma periodicidad.**

**Las Zonas Metropolitanas donde se asignen recursos del Fondo Metropolitano podrán aplicar parte de los recursos a la realización de un Plan de Desarrollo Metropolitano de mediano y largo Plazo, así como para que a partir de 2012 todos los proyectos que se realicen con los fondos cuenten con registro de la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”**

**ANEXO 12. PROGRAMAS DEL RAMO 23 PROVISIONES SALARIALES Y ECONOMICAS (pesos)**

[...]

<b>Fondos Metropolitanos</b>	<b>7,846,000,000</b>
<i>Zona Metropolitana del Valle de México</i>	<i>3,348,536,837</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara</i>	<i>880,157,128</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey</i>	<i>770,106,563</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de León</i>	<i>344,611,786</i>
<i>Zona Metropolitana de Puebla – Tlaxcala</i>	<i>322,297,308</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro</i>	<i>171,975,022</i>
<i>Zona Metropolitana de la Laguna</i>	<i>401,334,669</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad Acapulco</i>	<i>67,915,646</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Aguascalientes</i>	<i>97,460,985</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad Cancún</i>	<i>97,460,985</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad Mérida</i>	<i>73,901,846</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca</i>	<i>67,087,777</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Tijuana</i>	<i>87,588,816</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez</i>	<i>50,078,557</i>
<i>Zona Metropolitana de Veracruz</i>	<i>50,194,542</i>
<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de Villahermosa</i>	<i>45,273,708</i>
<i>Zona Metropolitana de Juárez</i>	<i>40,051,057</i>
<i>Zona Metropolitana de Saltillo</i>	<i>50,000,000</i>
<i>Zona Metropolitana de Colima-Villa de Alvarez</i>	<i>37,255,328</i>
<i>Zona Metropolitana de Pachuca</i>	<i>62,008,611</i>
<i>Zona Metropolitana de Tula</i>	<i>50,194,542</i>
<i>Zona Metropolitana de Puerto Vallarta</i>	<i>41,325,473</i>
<i>Zona Metropolitana de Tepic</i>	<i>29,757,693</i>
<i>Zona Metropolitana de San Luis Potosí-Soledad de G. S.</i>	<i>47,344,396</i>
<i>Zona Metropolitana de Reynosa-Río Bravo</i>	<i>37,255,328</i>
<i>Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco</i>	<i>27,941,496</i>
<i>Zona Metropolitana de Xalapa</i>	<i>15,976,831</i>
<i>Zona Metropolitana de Toluca</i>	<i>133,621,909</i>
<i>Zona Metropolitana de Chihuahua</i>	<i>40,051,057</i>
<i>Zona Metropolitana de Mexicali</i>	<i>25,976,842</i>
<i>Zona Metropolitana de Cuernavaca</i>	<i>35,392,562</i>
<i>Zona Metropolitana de Morelia</i>	<i>27,941,496</i>
<i>Zona Metropolitana de Matamoros</i>	<i>29,339,426</i>
<i>Zona Metropolitana de Coatzacoalcos</i>	<i>37,255,328</i>
<i>Zona Metropolitana Monclova Frontera</i>	<i>20,000,000</i>
<i>Zona Metropolitana de Tehuacán</i>	<i>23,284,580</i>
<i>Zona Metropolitana de Zacatecas Guadalupe</i>	<i>23,284,580</i>
<i>Zona Metropolitana de La Piedad Pénjamo</i>	<i>9,313,832</i>
<i>Zona Metropolitana de Ocotlán</i>	<i>23,107,617</i>
<i>Zona Metropolitana de Río Verde Cd. Fernández</i>	<i>18,627,664</i>
<i>Zona Metropolitana de Piedras Negras</i>	<i>15,000,000</i>
<i>Zona Metropolitana de Tecomán</i>	<i>14,082,514</i>
<i>Zona Metropolitana de Moreleón Uriangato</i>	<i>18,627,664</i>
<i>Zona Metropolitana de Tulancingo</i>	<i>12,000,000</i>
<i>Zona Metropolitana de Tapachula</i>	<i>12,000,000</i>
<i>Zona Metropolitana de Guaymas</i>	<i>12,000,000</i>
[...]	

Expuestos los antecedentes del caso, a continuación se sintetizan los conceptos de invalidez planteados contra el Decreto número 92 por el que se crea la Coordinación Metropolitana de Yucatán (COMEY).

**DECIMO SEXTO. Conceptos de invalidez contra el Decreto número 92 por el que se crea la Coordinación Metropolitana de Yucatán (COMEY).** Con relación a la expedición y publicación del Decreto número 92 por el que se crea la Coordinación Metropolitana de Yucatán, el demandante hace valer, en síntesis, los siguientes conceptos de violación:

La norma y actos que se impugnan, así como sus efectos y consecuencias, violan en perjuicio directo del Municipio de Mérida el artículo 115, fracciones I, II, III, V y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que por la naturaleza, características y atribuciones que son otorgadas a la Coordinación Metropolitana de Yucatán, en lo particular en los artículos 1o. y 4o. del decreto de creación, se invade la esfera de competencia del Municipio de Mérida, lesionando la autonomía municipal, el principio de división funcional de poderes y las asignaciones competenciales propias de cada orden de gobierno que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 115.

Precisa el actor que esto es así, en tanto dicha Coordinación, en su carácter de órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo Estatal, se arroga la potestad de atender y resolver aspectos que competen en forma exclusiva a los municipios, en particular al de Mérida, Yucatán.

Que la Coordinación Metropolitana de Yucatán lesiona la autonomía del municipio actor porque suplanta y mediatiza sus facultades constitucionales, invade la esfera de competencia de éste y pudiera impedir la comunicación directa que debe existir entre ambos niveles de gobierno. Es decir, dadas sus atribuciones, propicia que el Ejecutivo Estatal tome decisiones y resuelva por sí solo asuntos que son competencia del municipio de Mérida.

Aunque en la parte considerativa del decreto impugnado se refiera en plural a **“zonas metropolitanas”**, lo cierto es que en el Estado de Yucatán, sólo existe la que integran los municipios de Mérida, Umán, Kanasín, Conkal y Ucú, considerándose como central al primero de ellos, según se desprende del documento denominado **“Delimitación de las zonas metropolitanas de México”**, emitido por el grupo interinstitucional integrado por la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística, cuya copia simple se exhibe (foja 60), lo que a juicio del actor pone de manifiesto que la Coordinación Metropolitana de Yucatán está diseñada para suplantar o mediatizar las facultades constitucionales del municipio de Mérida con un objetivo eminentemente político.

La norma y actos reclamados constituyen una violación por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán al primer párrafo del artículo 115 constitucional, que establece la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de la división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

Por ende, sostiene la parte actora, la Coordinación Metropolitana de Yucatán es un órgano prohibido por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, como se desprende del artículo 1o. del decreto que la crea, de cuya interpretación gramatical y razonada se advierte que será la titular del Ejecutivo local quien atienda y resuelva por sí misma los asuntos en las zonas metropolitanas y centros de desarrollo regional, en cuestiones que son competencia exclusiva del Municipio de Mérida o, en el mejor de los casos, de competencia concurrente.

Lo anterior, afirma el actor, se confirma de la simple lectura de las fracciones II, VI y VII del artículo 4° del decreto que se combate, de donde se concluye que el Ejecutivo local, mediante la Coordinación de mérito, atrae y reserva para su conocimiento y resolución exclusiva las acciones y estrategias en materia de zonas metropolitanas y centros de desarrollo, así como facultades de decisión y resolución que corresponden a la esfera de competencia del municipio, atribuyendo a sus resoluciones carácter vinculatorio, al estar dotadas de imperio y someter al municipio actor.

Añade, que si bien corresponde al Ejecutivo local la facultad reglamentaria, en términos del artículo 55, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, así como la de crear órganos administrativos en uso de las atribuciones que le confieren los numerales 14 y 21, fracción VI, del Código de la Administración Pública del Estado, en virtud del principio general de derecho que establece que nadie puede dar lo que no tiene y considerando el artículo 49 de la Constitución General de la República, no puede dotar de atribuciones de las que carece a los órganos, comisiones o coordinaciones que forme en el ámbito administrativo. En la especie, hay ausencia de materia porque el decreto que se impugna, se refiere a aspectos de desarrollo en zonas metropolitanas y en centros de desarrollo regional, lo que implica el establecimiento de planes y programas de desarrollo urbano, y la prestación de servicios públicos reservados al municipio, tanto por el artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal como por la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán.

Agrega que de lo dispuesto en la fracción VI del citado artículo 115 constitucional, se deduce que las acciones de los diversos órdenes de gobierno en estos casos y en sus similares cuando se trate de municipios de una misma entidad federativa, necesariamente han de respetar el ámbito de competencia de cada uno de esos órdenes, sin demérito de ninguno de ellos, además que la misma Constitución Federal impone actuar con apego a la ley de la materia.

Sostiene que se trata de un fenómeno de conurbación, que conforme a las disposiciones de los ordenamientos antes citados es de la competencia exclusiva del municipio y sólo en el caso de que en la conurbación se involucren dos o más municipios, la ley le confiere participación al Ejecutivo local, la que se restringe a designar a un representante que fungirá como coordinador de la comisión intermunicipal acordada por los municipios en el convenio que suscriban, sin intervención alguna del Gobernador de la entidad hasta ese momento, comisiones cuya coordinación corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Vivienda del Estado de Yucatán.

También aduce que el Decreto reclamado no sólo atribuye facultades que no competen a quien lo emite, sino que ignora las propias de los municipios, cuya participación se reduce a la de integrar un consejo consultivo, según lo prevé el artículo 6º, fracción VI, del Decreto, sin capacidad de decisión alguna en el seno del ilegal órgano, lo que confirma que con tal decreto el Ejecutivo se arroga facultades que constitucional y legalmente son competencia exclusiva del municipio.

En consecuencia, concluye la actora, el Decreto impugnado no sólo invade la esfera de competencia del gobierno municipal, sino que carece de sustento legal, toda vez que el Gobernador del Estado no está facultado para establecer un órgano coordinador de zonas metropolitanas -que jurídicamente se reducen a un asunto de conurbación- cuando la ley de la materia establece con claridad la dependencia del Ejecutivo que tiene a su cargo la coordinación en esta materia. Tal situación permitiría al Ejecutivo eludir las limitaciones que impone el artículo 115, fracciones I y VI a la participación del Ejecutivo en esta materia.

**DECIMO SEPTIMO. Estudio de los conceptos de invalidez contra el Decreto número 92 por el que se crea la Coordinación Metropolitana de Yucatán (COMET).** A fin de abordar el examen de los conceptos de violación antes reseñados, resulta oportuno analizar el objeto que se asigna a la Coordinación Metropolitana de Yucatán en el decreto que le da origen, así como la naturaleza y atribuciones que le son conferidas.

La Coordinación Metropolitana de Yucatán constituye un órgano desconcentrado de una unidad administrativa de apoyo a cargo de un titular que depende directamente del Gobernador de la entidad, precisamente con el objeto de brindar asesoría técnica y apoyo en la atención y resolución de los diversos asuntos vinculados con el desarrollo integral de las zonas metropolitanas de Yucatán y de los centros de desarrollo regional, por lo que en su actuación es incuestionable que está directamente subordinada al Gobernador.

A partir de las consideraciones precedentes, es dable arribar a las siguientes conclusiones.

La Coordinación Metropolitana se crea con la naturaleza de un órgano desconcentrado del Despacho del Gobernador del Estado de Yucatán, en ejercicio de las facultades que le son propias, por lo que forma parte de la Administración Pública estatal y le está directamente subordinada.

El objeto de la Coordinación Metropolitana, conforme al artículo 1o. del Decreto cuya validez se impugna, se ciñe a brindar asesoría técnica y apoyar al titular del Poder Ejecutivo en la atención y resolución de los diversos asuntos vinculados con el desarrollo integral de las zonas metropolitanas de Yucatán y de los centros de desarrollo regional, cuestiones que atañen a la materia de regulación de asentamientos humanos.

En esta materia, el orden constitucional asigna un régimen de concurrencia del que participan la Federación, los Estados y municipios, conforme a las bases que la Ley Fundamental establece y en términos de la ley federal de la materia y las particulares de las entidades federativas, bajo un principio de coordinación.

Sentado lo anterior, procede examinar si en el caso particular, el Decreto 92 que es cuestionado, atiende a ello o, como lo afirma el municipio actor, lesiona su esfera de atribuciones al conferir a la Coordinación las funciones que se precisan en el artículo 4º del Decreto que le da origen.

De conformidad con la fracción I del señalado numeral, corresponde a la Coordinación Metropolitana de Yucatán, la facultad de elaborar, en coordinación con las autoridades competentes en la materia, el Programa de Atención a Zonas Metropolitanas y Centros de Desarrollo de Yucatán, en los términos de las leyes aplicables.

Las acotaciones que hace la fracción I del artículo 4º citado en el sentido de ese organismo actuará **“en coordinación con las autoridades competentes en la materia”** y **“en los términos de las leyes aplicables”**, indefectiblemente nos lleva a que concluir que en la elaboración del Programa a que se refiere la fracción en comento no se excluye la participación del municipio, y antes bien, habrá de intervenir ejerciendo, en cada caso y según corresponda, las facultades que le confieren los ordenamientos legales en la materia, de modo tal que no se estima se configure una invasión de competencias, sino que la coordinación actuará conforme a la que corresponde a cada nivel de gobierno.

Semejante acotación se advierte en la fracción II del referido artículo 4o. del Decreto impugnado, cuando confiere a la Coordinación Metropolitana la facultad de desarrollar las estrategias y acciones que establezca el Programa, cuando puntualiza **“en los términos de las leyes aplicables”**.

De esta forma, al participar en la elaboración del Programa de Atención a Zonas Metropolitanas y Centros de Desarrollo de Yucatán, los municipios intervienen en el diseño de las estrategias y acciones que se establezcan en el mismo, tanto como en su desarrollo, conforme a las atribuciones que las leyes aplicables les confieren.

Así lo confirma la lectura del artículo 5o. del Decreto que crea la Coordinación Metropolitana de Yucatán, que a la letra dispone:

**“Artículo 5. El Programa de Atención a Zonas Metropolitanas y Centros de Desarrollo Regional de Yucatán a que se refiere el artículo anterior deberá incluir al menos:**

- I. Los objetivos, metas, métodos de investigación y principales actividades a realizar para detectar los problemas que afectan a los habitantes de las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional del Estado;**
- II. La propuesta de estrategias que permitan a las autoridades competentes en la materia la identificación de riesgos y el establecimiento de medidas de prevención de problemas propios de las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional;**
- III. Los compromisos que acuerden realizar de manera conjunta y coordinada las autoridades competentes;**
- IV. El planteamiento de estrategias encaminadas a lograr el crecimiento equilibrado de los asentamientos humanos en las zonas metropolitanas y en los centros de desarrollo regional;**
- V. Los modelos de seguimiento de las actividades que se lleven a cabo, y**
- VI. Las demás que se consideren adecuadas para el debido funcionamiento del Programa.”**

Como es de apreciar, el Programa está orientado, en una parte, a detectar los problemas que afectan a los habitantes en las zonas de que se trata, las estrategias se plantearán en términos de propuesta, orientada precisamente a permitir que las autoridades competentes en la materia, identifiquen los riesgos y el establecimiento de problemas propios de los fenómenos de la conurbación que atiende, así como a lograr el crecimiento equilibrado de los asentamientos humanos. Destaca también que en la elaboración del programa se reconoce la participación de los municipios, bajo el principio de coordinación, al incluir los compromisos que acuerden realizar de manera conjunta y coordinada las autoridades competentes.

La fracción III del artículo 4o. en comento, asigna a la Coordinación la facultad de **“proponer a los diversos municipios”**, en función de los diagnósticos realizados y las estrategias establecidas en el Programa, **“opciones de solución”** a los problemas ocasionados por la conurbación y otros factores, **“mediante convenios y acuerdos de asociación municipal”**.

En este supuesto, se advierte con claridad que dicha Coordinación podrá proponer opciones de solución, pero no imponer acciones en forma unilateral, además de convenios y acuerdos de asociación municipales, instrumentos que prevén las leyes de la materia en el caso de conurbación de centros de población asentados en el territorio de distintos municipios.

En la fracción IV del artículo 4o., de nueva cuenta se utiliza el verbo **“proponer”** mecanismos de coordinación a las autoridades competentes para la atención y solución de los problemas inherentes al desarrollo metropolitano, **“de conformidad con lo establecido en la legislación aplicable”**.

En este caso, además de tratarse de una propuesta dirigida a las autoridades competentes, refiere a mecanismos de coordinación en el marco de las leyes aplicables, de lo que se sigue que cada autoridad habrá de ejercer la competencia que las mismas le atribuyen, sin exclusión de la autoridad municipal.

La siguiente fracción V asigna a la Coordinación la atribución de proporcionar a las autoridades competentes que lo soliciten, información para el desarrollo de proyectos de corto, mediano y largo plazos, en beneficio de los habitantes de las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional. En la especie se trata exclusivamente de proporcionar información a las autoridades que siendo competentes así se lo soliciten y de la que no se desprende vulneración alguna para el orden municipal.

En la fracción VI se le atribuye a dicha Coordinación la facultad de establecer, con el acuerdo del titular del Poder Ejecutivo, los mecanismos necesarios para articular las acciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal realicen y que incidan en el desarrollo metropolitano.

Siendo el titular del Poder Ejecutivo la cabeza de la Administración Pública Estatal, sin duda alguna debe dictar las medidas tendientes a dar coherencia a las acciones que en razón de sus atribuciones realice cada una de las dependencias y entidades que la integran, de tal forma que en este caso la Coordinación no actúa *motu proprio*, sino con el acuerdo del Gobernador, para proveer los mecanismos atinentes de articulación, máxime cuando se trata de fenómenos complejos, en los que intervienen múltiples factores, que inciden o pueden incidir en la esfera de atribuciones de diversas dependencias y entidades de la Administración Pública.

La atribución que se otorga a la Coordinación en la siguiente fracción del artículo que se analiza, se refiere a sentar las bases para la creación de una institución permanente que tenga como fin atender los problemas que afectan a las zonas metropolitanas y a los centros de desarrollo regional. El carácter temporal o permanente de un determinado órgano, sea la Coordinación Metropolitana u otro diverso, en el caso, no se estima una cuestión relevante, sino que su naturaleza y atribuciones sean conformes al marco constitucional y legal que deba regir.

En las fracciones VIII y IX, del repetido artículo 4o. se encomiendan a la Coordinación las tareas de propiciar estudios, conjuntamente con las organizaciones e instituciones de la sociedad, que permitan mejorar el conocimiento sobre los fenómenos socioeconómicos, territoriales y ambientales que afectan a las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional y proponer solución a las problemáticas particulares, así como elaborar proyectos conjuntos con instituciones públicas, privadas y del sector social, encaminados a plantear soluciones a la problemática de las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional.

Tales atribuciones, se estiman propias de un órgano encargado de brindar asesoría técnica, además de que resulta conforme con la Ley de Asentamientos Humanos de la entidad, en tanto promueve la participación social y ciudadana, como es de verse en sus artículos 2o. fracción II<sup>48</sup>, 5o. fracción X<sup>49</sup>, y 6°, fracción XIII<sup>50</sup>, entre otros, de esta última ley.

Del examen precedente, no se advierte la existencia de alguna disposición que vulnere el orden constitucional, ni la legislación federal y local que emana del mismo, en perjuicio de la esfera de competencia de los municipios, en tanto que acota las actividades de la Coordinación Metropolitana a lo dispuesto en la ley de la materia y otorga participación a las autoridades competentes, expresamente las municipales, resultando incuestionable que necesariamente tiene que cumplir con las disposiciones constitucionales y legales, que establecen la obligatoria coordinación con los Municipios en aquellos temas que así está señalada la distribución de competencias en las disposiciones legales correspondientes.

Así, tampoco se observa que se arrogue la facultad de establecer planes y programas de desarrollo urbano o la prestación directa de los servicios públicos que se reserva a los municipios por disposición constitucional.

Al efecto, cabe transcribir los siguientes considerandos que preceden al Decreto cuestionado y que son del tenor siguiente:

***“SEPTIMO. Que para lograr el fortalecimiento de los servicios públicos que prestan instituciones de los tres órdenes de gobierno en las zonas antes citadas, resulta necesario priorizar la atención de los asuntos de mayor trascendencia para el desarrollo armónico de esas áreas y de los núcleos de población que ahí conviven, a partir de aquéllos que presentan mayores insuficiencias de naturaleza económica, social y cultural, ubicados en áreas que convergen con zonas urbanas y en casos, comparten los límites de municipios diversos.***

***OCTAVO. Que el crecimiento de la población en la zona metropolitana de Mérida y en las regiones oriente y sur del Estado antes mencionadas, implica también el aumento de servicios públicos y otros proyectos de desarrollo económico y social que deben ser promovidos con base en una adecuada planeación que asegure el óptimo aprovechamiento de los recursos y esfuerzos que se destinen para elevar la productividad y la calidad de vida de los habitantes de las localidades que las integran.***

***NOVENO. Que ante la problemática señalada en los párrafos anteriores se hace necesario crear organismos, tal y como existen en otros estados de la República, en la estructura administrativa del gobierno estatal, que se encarguen de prevenir y corregir los desequilibrios regionales que trae consigo el crecimiento de las zonas metropolitanas, por lo que, con base en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, corresponde al Gobernador del Estado participar en la elaboración y ejecución de los programas regionales de desarrollo urbano y de participar de manera conjunta y coordinada con las autoridades de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación en el ordenamiento y la regulación de las conurbaciones.***

***[...]***

***DECIMO SEGUNDO. Que con motivo del ejercicio de sus atribuciones, la Gobernadora del Estado realiza de manera cotidiana diversos actos en los que convergen autoridades de los demás órdenes de gobierno, los cuales se desarrollan en el marco de convenios y acuerdos sustentados en el ámbito de competencia que corresponde a cada uno de ellos, y por ello mismo, el organismo que se crea mediante este Decreto para auxiliar al Ejecutivo del Estado en la atención de las zonas metropolitanas y centros de desarrollo regional, funcionará con estricto apego a lo establecido en las leyes que fijan los mecanismos de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipales.”***

<sup>48</sup> “Artículo 2°. El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano tenderán a mejorar las condiciones de vida de la población mediante: [...]II. La participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos.”

<sup>49</sup> “Artículo 5°. Son atribuciones y obligaciones del Gobernador del Estado, en los términos de la presente Ley: [...] X. Promover la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de los programas de desarrollo urbano.”

<sup>50</sup> “Artículo 6°. Son atribuciones y obligaciones de los ayuntamientos en su jurisdicción territorial: [...] XIII. Promover la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de los programas de desarrollo urbano de su competencia.”

Menos aún se aprecia que la Coordinación cuente con la posibilidad de resolver con carácter vinculante para los municipios, ni que se le dote de facultades de imperio, como lo afirma el actor, en razón de lo cual los conceptos de violación dirigidos a sostener la vulneración a la autonomía municipal y la invasión de funciones que le son exclusivas, devienen en infundados.

Por tanto, también son infundados los conceptos de violación en los que se sostiene que la Coordinación Metropolitana de Yucatán se constituye en una autoridad intermedia entre la autoridad municipal y la estatal.

Según lo ha sostenido este Máximo Tribunal, los supuestos en que puede considerarse que se está frente a una autoridad intermedia, de las prohibidas por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

En el presente caso no se estima que se esté en alguno de estos supuestos, en tanto que según se ha razonado en párrafos precedentes, la Coordinación Metropolitana de Yucatán forma parte de la estructura del Poder Ejecutivo, como órgano desconcentrado del Despacho del Gobernador, al que como unidad administrativa de apoyo le corresponde, entre otras atribuciones, la de brindar al Gobernador del Estado el apoyo y la asesoría técnica, para la resolución de los asuntos en que le solicite su intervención, en términos de los artículos 14, 20 y 21, fracción I, del Código de la Administración Pública de Yucatán.

Además, conforme a los artículos 1º y 4º del Decreto 92 que le da origen, tiene por objeto brindar asesoría técnica y apoyar al titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado en la atención y resolución de los diversos asuntos vinculados con el desarrollo integral de las zonas metropolitanas de Yucatán y de los centros de desarrollo regional, cuyas atribuciones no revisten la calidad de decisorias, unilaterales o ejecutivas, sino son de carácter técnico, propositivo y de coordinación, sin excluir las propias que corresponden al ámbito municipal, según se razonó con antelación.

Por ende, no es dable sostener que la Coordinación de que se trata se constituya en una autoridad intermedia entre el gobierno local y el municipal, ni que impida o interrumpa la comunicación entre ambos.

Robustecen el criterio anterior las jurisprudencias P./J.10/2000,<sup>51</sup> P./J. 30/2006,<sup>52</sup> P./J. 39/2009<sup>53</sup> y P./J. 10/2005,<sup>54</sup> de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyos textos son los siguientes:

***“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.”***

***“CONSEJO ESTATAL HACENDARIO PREVISTO EN LA LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO DE YUCATAN. NO CONSTITUYE UNA AUTORIDAD INTERMEDIA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTICULO 115, FRACCION I, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que la figura de la autoridad***

<sup>51</sup> “9ª Epoca. Núm. Registro IUS: 192326. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI. Febrero de 2000 Tesis: P./J.10/2000 Página: 509.”

<sup>52</sup> “9ª Epoca. Núm. Registro IUS: 175995. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII. Febrero de 2006.Tesis: P./J.30/2006. Página: 1173.”

<sup>53</sup> “9ª Epoca. Núm. Registro IUS: 167567. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX. Abril de 2009. Tesis: P./J. 39/2009. Página: 1151.”

<sup>54</sup> “9ª Epoca. Núm. Registro IUS: 179067. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI. Marzo de 2005. Tesis: P./J. 10/2005. Página: 812.”

*intermedia entre el Gobierno del Estado y los Municipios, proscrita por el artículo 115, fracción I, constitucional puede presentarse cuando fuera de los Gobiernos Estatal y Municipal se instituya una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos, o que 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, o bien, cuando constituya un órgano intermedio de enlace entre dichos gobiernos, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa entre ambos. En consecuencia, el Consejo Estatal Hacendario del Estado de Yucatán no es una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Municipios, dado que su naturaleza jurídica es la de órgano consultivo de asesoría para los dos niveles de gobierno y, por tanto, sus decisiones no son inculpatorias, no ejerce actos de imperio sobre los Municipios, no tiene facultades para hacer cumplir sus determinaciones y, por ende, no están sometidos a él. Por otra parte, a través del citado Consejo, los Municipios pueden expresar su opinión e intervenir más a fondo en el sistema de distribución de participaciones federales y locales por medio de propuestas en materia de distribución, liquidación y cumplimiento de compromisos relativos a dichas partidas presupuestales; además, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo ha reconocido a favor de aquellos la facultad de ser informados del monto global de las participaciones recibidas y de su forma de distribución, por lo que no lesiona su autonomía municipal, no suplanta o mediatiza sus facultades constitucionales ni invade su esfera competencial. Por último, el citado Consejo tampoco impide que los Municipios tengan comunicación directa con el Gobierno del Estado sobre las materias de su competencia, pues no sólo a través de aquel pueden expresar su voluntad o ejercitar las atribuciones que les confieren tanto dicha constitución como las leyes ordinarias.”*

**“AUTORIDAD INTERMEDIA. LA SECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA LAGUNA, DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, NO TIENE TAL CARACTER AL SER PARTE INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA LOCAL.** Los artículos 85 y 86 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza establecen que la administración pública local es centralizada y que el Gobernador del Estado, como titular del Poder Ejecutivo y jefe de aquella tiene atribuciones para establecer nuevas dependencias o transformar las existentes, atendiendo a la trascendencia de los asuntos públicos. Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal en sus artículos 1 a 4 y 6 a 8 prevé que la administración pública centralizada se integra por el Gobernador, las Secretarías del Ramo y las dependencias necesarias para que el Ejecutivo opere programas estratégicos y prioritarios para el desarrollo colectivo de la entidad o de Zonas de Desarrollo Económico específicas, con base en la agrupación de los Municipios. En consecuencia, el Congreso Local, al reformar los artículos 17, fracción XIII y 35 BIS de la ley citada, para crear y dotar de facultades a la Secretaría de Desarrollo Regional de la Laguna, como parte integrante del Ejecutivo Estatal, no generó una autoridad intermedia entre el Gobierno Local y los Municipios, por lo que no violenta el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues aquella entidad es parte de la administración pública estatal y, por ende, no constituye una autoridad que interrumpa, suplante, relegue o mediatice la comunicación entre el Municipio y el Ejecutivo Estatal, sin que obste a ello que se trate de una Secretaría atípica por tener competencia sólo en cinco Municipios, ya que esto no está prohibido por la Ley Suprema y atiende a necesidades concretas y especiales de los Municipios de una región cuyos habitantes, se considera, se encuentran en situación vulnerable.”

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJO ESTATAL DE CONCERTACION PARA LA OBRA PUBLICA DEL ESTADO DE SONORA NO ES UNA AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE EL GOBIERNO LOCAL Y LOS MUNICIPIOS, DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTICULO 115, FRACCION I, DE LA CONSTITUCION FEDERAL.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 10/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, ha sostenido que para determinar la existencia de una autoridad intermedia de las prohibidas por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hay tres supuestos: a) Que fuera del Gobierno Estatal y Municipal se instituya una autoridad distinta o ajena a ellos; b) Que 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) Que se instituya como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, que impida o interrumpa la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno. En ese sentido, se concluye que el Consejo Estatal de Concertación para la Obra Pública del Estado de Sonora no

*es una autoridad intermedia entre el Gobierno Local y los Municipios, ya que, en primer lugar, de los artículos 3o. y 35 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y 1o. a 3o. del decreto que lo crea, se advierte que es un organismo que depende de la administración pública paraestatal; en segundo lugar, de los artículos 2o. a 4o., 7o., y 9o. a 15 del citado decreto, se desprende que tiene como objeto estimular e inducir la participación de la sociedad en la realización de obras de infraestructura y programas de gobierno, apoyar en la ejecución de obras públicas, proyectos y acciones de gobierno a través de la concertación de los grupos sociales, celebrando convenios con los sectores público, privado y social, y operar el Programa Estatal de Participación Social del Estado a efecto de garantizar la obra pública y los programas gubernamentales, por lo que no se limita o vulnera la esfera de competencia de los Ayuntamientos al no revestir sus atribuciones la calidad de decisorias, unilaterales o ejecutivas; y, en tercer lugar, no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios sino que, por el contrario, sus atribuciones son de mera coordinación, concertación y apoyo, al no otorgársele facultades unilaterales de decisión o ejecución, sin interrumpir la comunicación entre el Gobierno del Estado y el Municipio.”*

Tampoco le asiste la razón al accionante, al afirmar que a más de conferir atribuciones que no competen al Gobernador, ignorando las propias de los municipios, reduce su participación a integrar un consejo consultivo, sin capacidad de decisión, pues como ha quedado evidenciado al analizar las facultades que se asignan a la Coordinación Metropolitana, éstas quedan acotadas al marco constitucional y legal de la materia y en modo alguno excluyen las que corresponden al gobierno municipal, antes bien, en términos expresos reconocen el principio de participación conjunta y coordinación que prevalece en el ejercicio de las atribuciones que competen a cada ámbito en la materia.

Si sus atribuciones son de carácter consultivo y restringidas a brindar asesoría técnica y apoyo al Ejecutivo local, como hasta ahora ha quedado demostrado, de igual manera no admite inferir que el procedimiento y los canales establecidos en las leyes aplicables, se vean modificados o que exista la intervención por parte de la Coordinación.

En estas condiciones, procede reconocer la validez del Decreto 92, publicado el dieciocho de junio de dos mil ocho en el Diario Oficial del Gobierno de ese Estado, por virtud del cual se creó la Coordinación Metropolitana de Yucatán.

**DECIMO OCTAVO. Conceptos de invalidez contra el Decreto 119 que contiene el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán.** En su segundo escrito de ampliación de demanda, el municipio actor reclamó de la Gobernadora del Estado de Yucatán, la expedición y publicación del Decreto 119 que contiene el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, en su integridad.

Al respecto expresó, en síntesis, los siguientes conceptos de violación:

Violaciones de forma.

- a) El decreto impugnado contiene la firma de la Gobernadora del Estado de Yucatán y la del Secretario General de Gobierno, no obstante que para su validez, en términos del artículo 14 fracción VIII, del Código de la Administración Pública de Yucatán, debió suscribirse por los titulares de las dependencias que conforme al artículo 33 del propio Reglamento, tienen intervención en los asuntos relativos a la Coordinación Metropolitana.
- b) El artículo 33 del Reglamento cuestionado, refiere la integración del denominado Consejo de Desarrollo Metropolitano, sin que dicho Consejo se encuentre previsto entre los órganos que integran la Coordinación Metropolitana de Yucatán conforme al Decreto 92, ni en los que precisa el artículo 11 del Reglamento, a más de que no le es asignada función o atribución alguna, por lo que se encuentra legalmente impedida para actuar.
- c) De igual forma tratándose del Subcomité Técnico de Evaluación, que aunque se menciona en la fracción IV de la segunda parte del artículo 11 del Reglamento que se reclama, no se reglamenta su integración y funciones.
- d) El artículo 47 del Reglamento prevé la existencia del Comité Técnico de un fideicomiso denominado Fideicomiso Metropolitano de Yucatán, no obstante que el mismo, a esa fecha, aún no existía. Esto es, el reglamento crea un ente que debe formar parte de un fideicomiso que no existe. Añade el actor que si el fideicomiso es un contrato, el acuerdo de voluntades que implica debe existir para dar vida en el ámbito del derecho al propio fideicomiso, sin que se pueda crear a una de las partes del contrato, si el mismo aún no existe. Lo anterior, de conformidad con los artículos 93 al 100 del Código de la Administración Pública de Yucatán que regula lo relativo a la constitución, organización y funcionamiento de los fideicomisos públicos, es necesaria la existencia de un contrato, en el que participa el Ejecutivo Estatal a través de la Secretaría de Planeación y Presupuesto como fideicomitente único de la Administración Pública Estatal.

**A. Violaciones de fondo.**

- a) El Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán invade la esfera de competencia del municipio actor lesionando la autonomía municipal y el principio funcional de la división de poderes.
- b) La norma impugnada excede la que debe reglamentar, pues crea unidades, consejos, comités, comisiones y subcomités no previstos en el decreto de creación de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, confiriéndoles facultades que tampoco contiene el señalado decreto.
- c) Excediendo los límites propios de la facultad reglamentaria, en el Reglamento cuestionado se prevé la integración del denominado Consejo de Desarrollo Metropolitano, no obstante que el decreto de creación de la multireferida Coordinación, ni el propio Reglamento, lo incluyen dentro de su estructura orgánica. A más de ello, se establece cómo se integra dicho Consejo, empero, se omiten reglamentar las atribuciones o facultades que habrán de corresponderle, así como respecto de la forma y términos de su funcionamiento.
- d) El artículo 33, fracción I, inciso h, del Reglamento impugnado, señala a la propia Coordinación como un integrante más del Consejo de Desarrollo Metropolitano, lo que es un absurdo, toda vez que se pretende crear en el Reglamento de un órgano desconcentrado del Despacho del Gobernador, un organismo colegiado que a todas luces es ajeno y de mayor envergadura que la Coordinación Metropolitana de Yucatán, tan es así que se estipula que ésta será parte de aquel, es decir que formará o pasará a ser una parte de sí misma, lo que constituye no sólo un grave desatino o dislate jurídico, sino que evidencia la ilegalidad e inconstitucionalidad del Reglamento.
- e) Al considerar que los ayuntamientos de los municipios que conformen zonas metropolitanas puedan integrar el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, conforme se prevé en la fracción III del señalado artículo 33 del Reglamento que se reclama, se invade la esfera de competencia del municipio actor y se pretenden anular sus facultades y atribuciones.

**DECIMO NOVENO. Estudio de la segunda ampliación de la demanda.** Por ser de examen preferente, se analizarán en primer término los conceptos de violación en que el actor hace valer vicios de carácter formal, en tanto su actualización tiene el alcance para determinar la inaplicación del ordenamiento reclamando, tornando en ocioso el examen de los vicios materiales que se alegan, pues en caso de resultar fundados, tendrán como efecto la declaración de invalidez de las normas tildadas de inconstitucionales.

El motivo de inconformidad que se reseña en el numeral 1 del apartado A, es esencialmente fundado.

En efecto, tanto el texto del artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, vigente en la época en la que se emitió el reglamento reclamado, como la actual redacción de la misma disposición, establecen que todas las iniciativas de leyes y decretos, así como los reglamentos y acuerdos que el Ejecutivo formule, promulgue o expida, para que sean obligatorios deberán estar firmados por éste y por los titulares de las dependencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, o del Código de la Administración Pública, ambos del Estado del Yucatán, respectivamente, y que sin este requisito no serán válidos, tal como se advierte de las transcripciones siguientes:

TEXTO VIGENTE EN LA EPOCA EN QUE SE EMITIO EL REGLAMENTO RECLAMADO	TEXTO VIGENTE
<p>(REFORMADO, D.O. 11 DE MAYO DE 1984)</p> <p><b>Artículo 60.</b> Todas las iniciativas de Leyes y Decretos así como los reglamentos y acuerdos que el Ejecutivo formule, promulgue o expida, para que sean obligatorios deberán estar firmados por éste y por los titulares de las dependencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sin este requisito no serán válidos.</p>	<p>N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE ARTICULO, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO QUE MODIFICA LA CONSTITUCION.</p> <p>(REFORMADO, D.O. 17 DE MAYO DE 2010)</p> <p><b>Artículo 60.</b> Todas las iniciativas de Leyes y Decretos así como los reglamentos y acuerdos que el Ejecutivo formule, promulgue o expida, para que sean obligatorios deberán estar firmados por éste y por los titulares de las dependencias que establezca el Código de la Administración Pública de Yucatán, sin este requisito no serán válidos.</p>

Conviene precisar que el Código de la Administración Pública de Yucatán fue publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el dieciséis de octubre de dos mil siete, y en el último de sus preceptos transitorios dispuso:

***“Artículo Quincuagésimo Octavo. Cualquier mención que en otras disposiciones legales y administrativas se refiera a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Yucatán, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y a la Ley de Entidades Paraestatales de Yucatán, se entenderán hechas al Código de la Administración Pública de Yucatán.”***

Consecuentemente, la referencia a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán que se hacía en el anterior texto del artículo 60 de la Constitución Política local, debe considerarse hecha al Código de la Administración Pública de la misma entidad, el cual ya se encontraba vigente cuando se expidió el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, ya que éste fue publicado en el mismo órgano informativo el veintidós de septiembre de dos mil ocho.

Precisada la obligatoriedad del Código de la Administración Pública de Yucatán, se advierte que en su artículo 14, fracciones VI, VIII y IX, se imponen al Gobernador de la entidad las facultades y obligaciones siguientes:

**“Artículo 14. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, las siguientes:**

[...]

**VI. Expedir la reglamentación y normatividad de las dependencias; los reglamentos interiores, entre otras cosas, determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias, con excepción de lo establecido en el presente Código;**

[...]

**VIII. Suscribir los reglamentos, decretos y acuerdos que emita, con el refrendo del Secretario General de Gobierno y la firma de los titulares a quienes se les establezca intervención en el asunto de que se trate;**

[...]

**IX. Mandar a publicar en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, para su obligatoriedad, los reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, así como aquellos que considere.**

[...].”

Ahora, en concepto del actor, si en términos del artículo 33 del Reglamento que se cuestiona, tienen intervención en asuntos relativos a la Coordinación Metropolitana de Yucatán los titulares de las dependencias locales y órganos dependientes del Poder Ejecutivo Estatal, que conforme a dicho dispositivo integran el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, debieron autorizar con su firma el Decreto que expide tal Reglamento, omisión que en la especie conlleva su ineficacia.

El referido artículo 33 del Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán que invoca el actor, dispone:

**“Artículo 33. El Consejo para el Desarrollo Metropolitano se integrará como mínimo por los representantes de las dependencias y organismos siguientes:**

**I. Del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Yucatán:**

- a) Secretaría General de Gobierno;**
- b) Secretaría de Hacienda;**
- c) Secretaría de Planeación y Presupuesto;**
- d) Secretaría de Política Comunitaria y Social;**
- e) Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente;**
- f) Secretaría de Obras Públicas;**
- g) Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo;**
- h) Coordinación Metropolitana de Yucatán;**

**II. Del ámbito Federal:**

[...].”

La disposición anterior enuncia los titulares de las dependencias que integran el denominado Consejo para el Desarrollo Metropolitano, sin precisar las facultades y obligaciones que les corresponderán a cada uno, pero lo que resulta relevante es la ausencia de su firma en el decreto respectivo, lo cual conlleva la no obligatoriedad del cuerpo normativo, pues el vocablo intervención a que alude el artículo 14, fracción VIII, del Código de la Administración Pública de Yucatán, no puede entenderse en un sentido amplio, sino vinculado a situaciones que son de la competencia natural de una entidad o dependencia, esto es, la norma se refiere a una intervención en un sentido estricto, ejerciendo funciones sustantivas en relación con la materia que es objeto de regulación o asumiendo otras que en razón de su competencia le sean propias.

Así lo confirma la lectura del artículo 11, apartado A, fracción IX, del Reglamento del Código de la Administración Pública de Yucatán, ordenamiento este último al que la Constitución local reserva la determinación de los titulares que deberán autorizar con su firma las leyes y decretos, así como los reglamentos y acuerdos que el Ejecutivo formule, promulgue o expida. Esta disposición establece lo siguiente:

**“Artículo 11. Los titulares de las dependencias tendrán las siguientes facultades:**

**Apartado A. No delegables:**

[...]

**IX. Firmar los reglamentos, decretos y acuerdos, cuando se refieran a asuntos de su competencia. [...].”**

Si bien en la especie, ni en el artículo 33 ni en alguna otra de las disposiciones del Reglamento que se impugna, se hace referencia a cuestiones que impliquen el ejercicio de las atribuciones propias de la función que ejercen, directamente vinculadas con el cumplimiento del objeto de la Coordinadora Metropolitana de Yucatán, lo cierto es que el Consejo de que se trata es una instancia de carácter local vinculada con programas en materia de zonas metropolitanas, como a continuación se expone, ello con independencia de los conceptos de validez que al respecto expresa la parte actora.

Dicho Consejo se encuentra previsto en las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el veintiocho de marzo de dos mil ocho, constituido para la asignación de recursos federales que se destinen prioritariamente al desarrollo de programas, proyectos acciones y obras públicas de infraestructura y equipamiento de las zonas metropolitanas, cuya constitución se establece como un requisito para acceder a dichos recursos.

El Consejo para el Desarrollo Metropolitano se integra y opera en términos de las disposiciones federales que rigen la asignación y ejercicio de los recursos del mencionado Fondo que han quedado transcritas, de las que destacan su naturaleza como órgano colegiado que tendrá por objeto definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada Zona metropolitana; ser una instancia de interés público y beneficio social, que apoyará la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano y regional, y contribuirá a una adecuada coordinación intergubernamental para la ejecución de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, dirigidas a resolver de manera oportuna, eficaz, eficiente y estratégica, aspectos prioritarios para el desarrollo de las zonas metropolitanas, a través de los gobiernos locales competentes a los que se destinarán los recursos del Fondo Metropolitano.

Ahora, respecto de su integración, la enumeración del artículo 33 del Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, es conforme con la que se establece en las Reglas de Operación<sup>55</sup>, salvo que en el Reglamento se incluye a la propia Coordinación Metropolitana de Yucatán, así como a los ayuntamientos.

Sus funciones están acotadas a las que se enuncian en el numeral 26 de las Reglas de Operación, siendo particularmente relevante el que se constituya como una instancia previa para la calificación de proyectos susceptibles de ser apoyados con los recursos del Fondo Metropolitano.

En estos términos, la intervención de los titulares de las Secretarías de Despacho del Ejecutivo del Estado de Yucatán no es de naturaleza menor, meramente formal o incidental, sino que dadas precisamente sus atribuciones y la competencia que les fija el Código de la Administración Pública local en diversos aspectos en los que incide o puede incidir la conurbación de centros de población y, en general, en cuestiones relacionadas con este fenómeno, y por supuesto, tratándose de la aplicación de recursos, la autoridad hacendaria, ha de participar en esta instancia colegiada.

Lo anterior, lleva a la conclusión de que estando en el supuesto del artículo 14, fracción VIII, del citado Código, en relación con el numeral 11 de su Reglamento, por lo menos, los titulares de la Secretarías de Hacienda, de Planeación y Presupuesto, de Política Comunitaria y Social, de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, y de Obras Públicas, debieron concurrir con su firma al refrendo del Decreto 119 impugnado.

Confirma lo anterior, el contenido de los artículos 32, 37 y 47 del Reglamento, que a continuación se insertan:

***“Artículo 32. Los miembros del Consejo Consultivo podrán formar parte de otros órganos administrativos que se requieran conforme a las reglas de operación y normatividad aplicables y realizar las adecuaciones o modificaciones que las propias reglas dispongan con posterioridad y que sean correspondientes con los objetivos y atribuciones de la COMEY, en particular, del Consejo para el Desarrollo Metropolitano, que permite la incorporación para el financiamiento de proyectos estratégicos en el Fondo Metropolitano.”***

***“Artículo 37. Posterior a la instalación del Consejo Consultivo, el Coordinador General nombrará a los titulares de cada una de las Comisiones Metropolitanas de Trabajo, quienes estarán integrados por los representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, Federal y Municipal, relacionados con la problemática de las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional y la prestación de los servicios públicos.”***

***“Artículo 47. Para dar viabilidad financiera a las estrategias, proyectos y acciones destinadas al desarrollo metropolitano, se contará con el Fideicomiso Metropolitano de Yucatán (FIMEY) a cargo de un Comité Técnico integrado, como mínimo, por los titulares de las siguientes dependencias y organismos del Gobierno del Estado, con voz y voto:***

- I. Secretaría de Hacienda, quien presidirá el Comité;***
- II. Secretaría General de Gobierno;***
- III. Secretaría de Planeación y Presupuesto;***
- IV. Secretaría de Política Comunitaria y Social, y***
- V. Coordinación Metropolitana de Yucatán.”***

<sup>55</sup> 29. El Consejo para el Desarrollo Metropolitano se integrará, como mínimo, por los siguientes representantes o su equivalente, quienes tendrán el nivel de Subsecretario o equivalente, De las Entidades federativas: a) Secretaría de Gobierno; b) Secretaría de Hacienda; c) Secretaría de Planeación y Desarrollo; d) Secretaría de Desarrollo Metropolitano; e) Secretaría de Desarrollo Social; f) Secretaría de Medio Ambiente; g) Secretaría de Obras; y h) Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo.[...]

El primero de los numerales transcritos refiere también a la integración del Consejo para el Desarrollo Metropolitano. El 37 dispone la integración de las Comisiones Metropolitanas precisamente por **los representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal**, Federal y Municipal, **relacionados con la problemática de las zonas metropolitanas y de los centros de desarrollo regional y la prestación de servicios públicos.**

El 47, determina la integración del Comité Técnico del Fideicomiso Metropolitano de Yucatán (FIMEY), también previsto en las reglas de operación aplicables, precisamente con los titulares de cuatro Secretarías.

De ahí que, por lo menos los titulares de las dependencias que se precisan expresamente en el Reglamento, debieron concurrir a la firma del Decreto mediante el cual se expidió, con independencia de que se trate de una referencia meramente enunciativa y no limitativa, en razón de la naturaleza de las atribuciones que se confieren a la Coordinación y el fenómeno mismo al que atiende, de suyo complejo y de orden multidisciplinario, podrían involucrar a otras dependencias u organismos gubernamentales.

No pasa desapercibido tampoco el carácter de la Coordinación Metropolitana como una instancia precisamente de coordinación intergubernamental, esto es, con las diversas dependencias, órganos e instituciones vinculados a las materias de conurbación, como se desprende de las disposiciones del propio Reglamento.<sup>56</sup> En este tenor, resulta evidente la participación de distintas dependencias involucradas, entre otras las expresamente señaladas, quienes debieron concurrir a suscribir el Decreto de mérito.

A mayor abundamiento, si bien resultaba necesaria la firma de la totalidad de los Secretarios de Despacho locales que integran el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, adicionalmente debe enfatizarse que para su obligatoriedad y dada la materia del Reglamento, particularmente era imprescindible el refrendo por parte del Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente.

En efecto, en consideraciones precedentes se ha sostenido que las cuestiones relativas a las zonas metropolitanas y centros regionales respecto de las cuales orbitan las atribuciones que se confieren a la Coordinación Metropolitana de Yucatán, quedan en el ámbito de la regulación de los asentamientos humanos, materia en la que concurren la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, ejerciendo cada uno las facultades que la Constitución, la legislación federal y local les señalan, bajo un principio de coordinación, principio que como se ha razonado también con antelación se reconoce en el Decreto que crea la Coordinación, cuyo actuar queda acotado a la legislación en la materia y el reconocimiento a la competencia que corresponde al ámbito estatal y al municipal.

Tanto la Ley General de Asentamientos Humanos, como la propia ley correlativa de Yucatán, acotan las atribuciones que corresponden a cada nivel de gobierno, y desarrollan las bases de coordinación entre ellos, específicamente en lo relativo a la conurbación de centros de población asentados en los límites de diversos municipios, como acontece tratándose de la zona metropolitana de Mérida.

Vista la materia de la que se trata, resalta la intervención que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, en razón de las facultades que le asignan las leyes arriba citadas, así como de la competencia que le atribuye el Código de la Administración Pública de Yucatán, cuyo artículo 45 expresamente dispone:

***“Artículo 45. A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:***

***I.- Aplicar en los asuntos de su competencia las disposiciones legales de la materia, haciendo compatible el desarrollo urbano con la protección y conservación del medio ambiente;***

***II.- Formular y conducir el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, vigilar su implementación y evaluar sus resultados, estableciendo los lineamientos generales en materia de recursos naturales, ecología, saneamiento, agua y regulación ambiental del desarrollo urbano, considerando las diferentes regiones del Estado;***

***III.- Elaborar, ejecutar y evaluar el Programa Estatal de Preservación del Patrimonio Cultural Arquitectónico, conforme a lo dispuesto por la normatividad referente a la preservación y promoción de la cultura en el Estado;***

***IV.- Promover la participación social en los procesos de formulación del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente;***

<sup>56</sup> “Artículo 3. La Coordinación Metropolitana de Yucatán, se constituye como mecanismo facilitador, técnico y de apoyo del Ejecutivo del Estado, para la conjunción de esfuerzos de las autoridades y organizaciones de la sociedad civil [...]”

Artículo 4. Las funciones de la Coordinación Metropolitana se concretan al diseño e instrumentación de estrategias que permitan la coordinación intergubernamental con los diversos actores sociales [...]”

“Artículo 5. La coordinación intergubernamental incluye tareas de apoyo y promoción para la colaboración de todas y cada una de las dependencias vinculadas con el desarrollo regional de los órdenes de gobierno municipal, estatal y federal”.

“Artículo 6. Para coadyuvar en el logro del desarrollo integral, equilibrado y sustentable de las zonas metropolitanas y los centros de desarrollo regional del Estado de Yucatán, mediante acciones que propicien la participación y colaboración; la Coordinación Metropolitana, fomentará e impulsará la realización de estudios [...] lo anterior articulando la participación de los diversos órdenes de gobierno en términos de sus respectivas competencias.”

**V.- Elaborar el Sistema Estatal de Información de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, considerando el uso de sistemas de monitoreo atmosférico, del suelo y de los cuerpos de agua de jurisdicción estatal, así como estadística del desarrollo urbano, construcción de vivienda y extensión de las redes de servicios básicos;**

**VI.- Coordinar la integración y operación de las comisiones intermunicipales que se constituyan cuando se presenten las conurbaciones, en los términos de las disposiciones legales aplicables en materia de asentamientos humanos en el Estado;**

**VII.- Aprobar las políticas generales del uso del suelo y la vivienda del Estado, y emitir normas técnicas en materia de desarrollo urbano y protección del ambiente, proveyendo a su debido cumplimiento;**

**VIII.- Establecer la política general de vivienda, armonizando los requerimientos de la entidad con el cuidado y conservación del medio ambiente;**

**IX.- Autorizar, previo estudio de impacto ambiental, el fraccionamiento de terrenos, proyectos de desarrollo que le soliciten las personas físicas y morales, así como vigilar el cumplimiento de las leyes de la materia;**

**X.- Coordinarse con las demás autoridades competentes, para la programación de la inversión pública y la realización de acciones de desarrollo urbano y medio ambiente que se ejecuten en la entidad y evaluar sus resultados;**

**XI.- Realizar investigaciones, para elaborar proyectos y estudios relacionados con la preservación del patrimonio cultural arquitectónico y apoyar las acciones para su rescate que presenten los particulares, en función de las posibilidades presupuestales de esta dependencia;**

**XII.- Coordinarse con las autoridades municipales y demás competentes en la materia, para formular y presentar proyectos de rescate de edificaciones con valor arquitectónico y urbano en los centros históricos de las localidades del Estado;**

**XIII.- Proponer ante el Titular del Ejecutivo del Estado, los sitios que por su alto valor histórico puedan ser promocionados ante las autoridades competentes para que sean declarados patrimonio cultural del Estado;**

**XIV.- Promover incentivos para las empresas que inviertan en la introducción, actualización y difusión de tecnologías para el desarrollo urbano, que contribuyan a la preservación del medio ambiente encaminado al desarrollo sustentable;**

**XV.- Asesorar y coordinarse técnicamente con los ayuntamientos, cuando estos lo soliciten, en la formulación, programación y ejecución de sus planes de desarrollo urbano y de medio ambiente;**

**XVI.- Coadyuvar con las dependencias y entidades en la promoción de programas de ecoturismo en las áreas naturales protegidas del Estado;**

**XVII.- Fomentar la protección y conservación de los ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;**

**XVIII.- Promover el restablecimiento de los recursos forestales y su explotación racional, mediante una actividad empresarial regulada ecológicamente;**

**XIX.- Dictaminar los casos de riesgo ambiental, proponer y participar en los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica;**

**XX.- Fomentar e inculcar la cultura ecológica, el respeto al medio ambiente y la convivencia en armonía con éste, a través de los medios de comunicación y promover la inclusión en los programas de los distintos niveles educativos, de módulos que tiendan a estimular la preservación del medio ambiente y el valor que tienen para la vida humana;**

**XXI.- Realizar los inventarios de recursos naturales y de población de la fauna silvestre y marina, en coordinación con las autoridades municipales, las instituciones de investigación, de educación superior y de las dependencias y entidades que corresponda;**

**XXII.- Vigilar que la preservación ecológica constituya una línea conductora de la programación del desarrollo urbano y regional;**

**XXIII.- Estudiar, proyectar y conservar, con la participación de los usuarios y en coordinación con otras dependencias y entidades públicas, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, en los términos de los programas formulados por el Gobierno del Estado;**

**XXIV.- Vigilar el cumplimiento estricto de las normas de protección, preservación, restauración y conservación del medio ambiente;**

**XXV.- Promover incentivos para las empresas que inviertan en la introducción, actualización y difusión de infraestructura y tecnologías que contribuyan a la preservación del medio ambiente y al desarrollo sustentable;**

**XXVI.- Coordinarse con las dependencias de la Administración Pública Federal competentes, en el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable;**

**XXVII.- Propiciar la conservación y ampliación de las reservas ecológicas;**

**XXVIII.- Intervenir en el procedimiento de autorización de dotación de agua y de tratamientos de desechos líquidos en las localidades, parques industriales, centros comerciales y empresas;**

**XXIX.- Proponer al Titular del Ejecutivo Estatal el establecimiento de áreas naturales protegidas;**

**XXX.- Administrar áreas naturales protegidas cuando le corresponda al Gobierno del Estado y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas, cuando su administración concierna a municipios o personas físicas o morales, en los términos de la ley aplicable;**

**XXXI.- Coadyuvar con las autoridades competentes en la aplicación de las disposiciones sobre internación, tránsito o salida por el territorio estatal de especies de la flora y fauna silvestres, procedentes o destinadas al extranjero, y promover ante la autoridad competente el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación o aprovechamiento, y**

**XXXII.- Vigilar el cumplimiento, con la participación que corresponda a otras autoridades, de las normas oficiales mexicanas aplicables al desarrollo urbano, preservación y restauración de la calidad del medio ambiente, a los ecosistemas naturales y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; y a la eliminación de excretas y residuos sólidos urbanos.”**

Resulta por demás incuestionable la intervención que corresponde a esta Secretaría en la materia de asentamientos humanos, la coordinación que establece con los municipios, destacadamente tratándose de la integración y operación de las comisiones intermunicipales que se constituyan cuando se presenten las conurbaciones, lo que lleva a concluir que debió concurrir junto con la Gobernadora del Estado y el Secretario de Gobierno de la entidad y suscribir el Decreto 119 por el que se expide el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán.

No es óbice a la anterior conclusión el hecho que ni el Decreto mediante el cual se crea la Coordinación, ni su Reglamento, le confieran atribuciones a la referida Secretaría, en tanto que el artículo 4° del señalado Decreto, al enunciar las atribuciones que se confieren a la Coordinación, es reiterativo en cuanto a que su ejercicio estará acotado a las leyes de la materia y sobre un principio de coordinación, lo que implícitamente conduce a tener a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, con la competencia propia de que está investida, como una autoridad directamente involucrada en la materia en la que despliega sus actividades la Coordinación.

De ahí que para la obligatoriedad del Reglamento sea menester que el titular de la referida Secretaría hubiere concurrido y firmar el decreto que expide el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, lo que al no haber acontecido, le priva de validez.

Ahora bien, acreditada la violación al mandato contenido en el artículo 60 de la Constitución del Estado de Yucatán, de ello se sigue la transgresión al principio de legalidad que consagra el artículo 16 de Constitución General de la República, que impone a toda autoridad la obligación de sujetar su quehacer al orden jurídico, y a ejercer sus atribuciones siempre en el marco legal, atendiendo a los requisitos y supuestos que establece la ley en cada caso concreto.

En efecto, el orden constitucional local establece que todas las iniciativas de leyes y decretos, así como los reglamentos y acuerdos que el ejecutivo formule, promulgue o expida, para que sean obligatorios deberán estar firmados por éste y por los titulares de las dependencias que establece el Código de la Administración Pública de la entidad, so pena de que sin este requisito no serán válidos.

En la especie, es claro que el Decreto impugnado carece de validez, en tanto no se cumplió con el mandato que impone la Constitución estatal y por ende, con el principio de legalidad, debiéndose tener por acreditada la violación a la Norma Fundamental.

Al respecto, resulta orientador el criterio sustentado por este Alto Tribunal en las tesis de jurisprudencia cuyos rubros y textos son del tenor siguiente:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCION LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASION DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.<sup>57</sup> Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación.”**

**“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.<sup>58</sup> 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.”**

En mérito de lo antes considerado, procede declarar la invalidez del Decreto 119 por el cual la Gobernadora del Estado de Yucatán expidió el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno local el veintidós de septiembre de dos mil ocho, lo que hace innecesario el examen de los restantes conceptos de invalidez que hace valer el representante del Municipio actor, en tanto que se hacen depender de la existencia misma del Reglamento.

**VIGESIMO. Efectos.** Toda vez que se trata de una controversia que promueve un municipio en contra de uno de los Poderes de una entidad federativa, los efectos de esta resolución sólo surtirán entre las partes contendientes, 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.

Así también, considerando que las sentencias en este tipo de juicios no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal, como lo disponen los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y el 45 de su Ley Reglamentaria, todos los actos que se hayan realizado a la luz del Reglamento cuya invalidez se declara, no se verán afectados por la presente determinación, la que surtirá todos sus efectos a partir de la notificación a la titular del Ejecutivo del Estado de Yucatán de los puntos resolutive de la presente ejecutoria.

<sup>57</sup> Núm. Registro IUS: 188,857. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV. Septiembre de 2001. Tesis: P./J. 112/2001. Página: 881.

<sup>58</sup> Núm. Registro IUS: 193,259. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X. Septiembre de 1999. Tesis: P./J. 98/99. Página: 703.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.** Con la salvedad a que se refieren los siguientes puntos resolutive, se sobresee en la presente controversia.

**TERCERO.** Se reconoce la validez del Decreto número 92 mediante el cual se crea la Coordinación Metropolitana de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el día dieciocho de junio de dos mil ocho.

**CUARTO.** Se declara la invalidez del Decreto 119 mediante el cual se expidió el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno local el veintidós de septiembre de dos mil ocho, únicamente respecto del Municipio de Mérida del Estado de Yucatán y en términos del considerando vigésimo de este fallo, la que surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia a la titular del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa.

Notifíquense los puntos resolutive por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la inteligencia de que los puntos resolutive y las consideraciones que los sustentan se aprobaron en los siguientes términos:

**En relación con el punto resolutive Primero:**

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a la determinación consistente en que es procedente la presente controversia constitucional.

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a la determinación consistente en que es parcialmente fundada la presente controversia constitucional. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra.

**En relación con el punto resolutive Segundo:**

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

**En relación con el punto resolutive Tercero:**

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a la determinación consistente en reconocer la validez del Decreto número 92 mediante el cual se crea la Coordinación Metropolitana de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el día dieciocho de junio de dos mil ocho, y que dicha Coordinación Metropolitana, no constituye una autoridad intermedia.

**En relación con el punto resolutive Cuarto:**

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a la determinación consistente en declarar la invalidez del Decreto 119, mediante el cual se expidió el Reglamento de la Coordinación Metropolitana del Estado de Yucatán.

El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular.

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros en cuanto a la determinación consistente en que la invalidez del Decreto 119, mediante el cual se expidió el Reglamento de la Coordinación Metropolitana del Estado de Yucatán impugnado, surta sus efectos únicamente respecto del Municipio de Mérida, Estado de Yucatán, a partir de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia a la titular del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa, sin que los actos que se hayan realizado a la luz de ese reglamento se vean afectados por esa determinación.

Firman el Ministro Presidente, la Ministra Ponente y el Secretario General de Acuerdos, licenciado Rafael Coello Cetina, que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- La Ministra Ponente, **Margarita Beatriz Luna Ramos**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de noventa y dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del dieciocho de agosto de dos mil once, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 96/2008, promovida por el Municipio de Mérida, Estado de Yucatán. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a siete de febrero de dos mil doce.- Rúbrica.