

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 41/2006*

1. ANTECEDENTES

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión promovió el 2 de marzo de 2006, a través de la Presidenta de su Mesa Directiva, una controversia constitucional en la que demandó la invalidez de varios artículos del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 2006, así como de diversos actos atribuidos al Ejecutivo Federal y a los titulares de las diferentes secretarías de Estado. Al día siguiente, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente bajo el número 41/2006 y designó como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

En la misma fecha, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional únicamente en lo refe-

* Ejecutoria publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, mayo de 2008, p. 529; IJS: 20974.

rente a la impugnación de los preceptos del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, y reconoció con el carácter de demandados al Poder Ejecutivo Federal y a los Secretarios de Gobernación, de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Energía, de Educación Pública, de Economía, de Comunicaciones y Transportes, de la Función Pública, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, de la Reforma Agraria, de Turismo y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por haber intervenido en el refrendo del Reglamento impugnado.

Asimismo, ordenó dar vista al procurador general de la República y emplazar a las autoridades demandadas para que formularan sus respuestas. También, a petición de la parte actora, reconoció el carácter de tercero interesado a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, a la que también se le fijó un plazo para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

Finalmente, el Ministro instructor requirió a la parte actora para que aclarara la demanda, e indicara cuáles eran los actos impugnados realizados por las autoridades demandadas, ya que en su escrito inicial no especificaba cuáles eran y en qué consistían.

La parte actora desahogó la prevención, y el 17 de marzo de 2006 el Ministro instructor determinó no tener por impugnados los actos precisados en esa respuesta, por estimar que en ella no se habían establecido de manera específica y concreta los actos impugnados y sólo se señalaban actos de realización futura e incierta. Inconforme con esta decisión, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión interpuso

un recurso de reclamación,⁸ el cual fue resuelto por la Segunda Sala del Alto Tribunal en el sentido de confirmar el auto recurrido en el cual se tuvieron por no impugnados los actos mencionados en el escrito inicial de la controversia constitucional.

2. ARGUMENTOS DEL DEMANDANTE

a) Antecedentes

La actora expresó en su escrito de demanda, que el Ejecutivo Federal había expedido en agosto de 2005 el "Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social", el cual había sido considerado inconstitucional, en algunos de sus artículos, por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, lo que había motivado que al mes siguiente ésta aprobara interponer una controversia constitucional para impugnarlo; sin embargo, esta medida se había suspendido porque en los días siguientes se había abierto un espacio de negociación con la Secretaría de Desarrollo Social, que culminó con el compromiso del Ejecutivo Federal de realizar las reformas a los artículos señalados como inconstitucionales con el objeto de que no se promoviera la controversia constitucional.

Posteriormente, el 18 de enero de 2006, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, refrendado por diversos secretarios

⁸ Recurso de reclamación 97/2006-PL. Proyecto presentado por el señor Ministro Juan Díaz Romero. Se resolvió por unanimidad de cuatro votos; ausente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

del Gobierno Federal, el cual, a juicio de los diputados promoventes, se había expedido extemporáneamente, pues violentaba el término señalado para ello en el artículo segundo transitorio de la Ley General de Desarrollo Social,⁹ además de que muchos de sus artículos contradecían lo dispuesto en la Ley reglamentada. Por ello, el Pleno de la Cámara de Diputados había aprobado interponer controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del Poder Ejecutivo Federal por los actos consistentes en la expedición, publicación y entrada en vigor del Reglamento citado.

b) Conceptos de invalidez

Los conceptos de invalidez planteados por la Cámara de Diputados fueron, en concreto, los siguientes:

Que el Ejecutivo Federal y los secretarios de Estado, al expedir y refrendar un Reglamento que excedía y alteraba las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social, se arrogaban facultades de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión; es decir, rompían la jerarquía normativa y no respetaban la obligación de guardar la Constitución y las leyes emanadas de ella.

Respecto al Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, la parte actora señaló:

- Que transgredía el principio de legalidad al conceder atribuciones, más allá de lo señalado en la Ley, a la

⁹ Publicada el 20 de enero de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*.

Secretaría de Desarrollo Social, o entidades o dependencias de la Administración Pública Federal y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

- Transgredía la autonomía y facultades de cada uno de los tres órdenes de gobierno: Federación, Estados y Municipios, al ordenar a la Secretaría de Desarrollo Social integrar un padrón de beneficiarios a nivel nacional.
- Se oponía a que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social fuesen prioritarios y de interés público como la Ley señalaba; además de excederse al regular la forma de evaluar la aplicación del gasto en la materia y permitir la disminución de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el desarrollo social.
- Iba más allá de la Ley al otorgar facultades excesivas a la Comisión Intersecretarial en cuanto a definir las partidas y montos en materia de desarrollo social, y otorgar a la Secretaría de Desarrollo Social la función operativa de identificar la pobreza.
- Violentaba la garantía del pleno ejercicio de los derechos sociales y el acceso de toda la población al desarrollo social, al enfocar los programas de atención a las poblaciones en situación de pobreza, vulnerabilidad o marginación.
- Excedía lo establecido en la ley al encomendar a la Secretaría de Desarrollo Social atribuciones que

correspondían al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y a la Comisión de Desarrollo Social.

Por otra parte, la promovente también impugnó, por violar los artículos 3o., 4o., 16, 49 y 123 de la Constitución Federal, los actos de inminente realización por parte de entidades y dependencias del Ejecutivo Federal, ya que mientras la Ley General de Desarrollo Social establecía el acceso a la educación, salud, alimentación, vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo y a la seguridad social, y los relativos a la no discriminación, como un derecho de desarrollo social al que toda persona debía tener acceso, el Reglamento de dicha ley postulaba en forma implícita que en cada uno de esos rubros sólo se atendería a los grupos identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad extrema, por lo que excluía a todos aquellos posibles beneficiarios que no cumplieren con las últimas características señaladas. Los actos reclamados también transgredían el principio de legalidad al ser realizados por las autoridades sin que la Ley General de Desarrollo Social les otorgara atribuciones para ello de la manera señalada en el Reglamento.

3. RESPUESTA DE LA CÁMARA DE SENADORES

El Senado del Congreso de la Unión, en su carácter de tercero interesado, manifestó que se daba por enterado del contenido de la demanda de controversia constitucional presentada por la Cámara de Diputados, y que estaría atento a la resolución que se dictara.

4. MANIFESTACIONES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO DEMANDADAS

a) Los secretarios de Estado demandados aceptaron haber participado en el refrendo del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, y precisaron que dicho acto lo habían efectuado de conformidad con los artículos 92 de la Constitución Federal y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, preceptos que los facultaban para ello.

b) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público adujo que debía sobreseerse la controversia constitucional, en virtud de que la parte actora no precisó en su demanda los conceptos de invalidez necesarios que demostraran que los actos reclamados le causaban agravio.

c) La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales manifestó que la controversia constitucional no era la vía idónea para impugnar normas generales que hubiese emitido el Ejecutivo Federal con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Norma Fundamental, sino que debieron impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad. Agregó que el refrendo impugnado no podía generar una invasión de competencias entre Poderes.

d) La Secretaría de Desarrollo Social agregó que la Cámara de Diputados sólo demandó la invalidez de algunos de los artículos del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, así como su refrendo, pero no impugnó la expedición, por parte del Ejecutivo Federal, del Reglamento en sí mismo, por lo que la controversia constitucional era improcedente respecto de dicho refrendo, toda vez que se trataba de un acto derivado de otro consentido por la propia actora.

5. RESPUESTA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Por otra parte, el Ejecutivo Federal adujo por conducto del titular de la Consejería Jurídica de la República, que la expedición del Reglamento impugnado derivaba de la facultad que le concedía la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, motivo por el cual no afectaba la esfera de competencia de la Cámara de Diputados, toda vez que ese acto no le causaba perjuicio alguno, por lo que la controversia constitucional debía sobreseerse. Agregó que no incumplía obligación alguna al emitir el Reglamento impugnado con posterioridad al plazo previsto en la ley, toda vez que su facultad para expedir disposiciones reglamentarias no provenía de esa ley ni de otra delegación legislativa, sino que derivaba directamente del citado artículo constitucional.

Con relación a los argumentos expuestos en la demanda, respecto al contenido del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social impugnado, el Ejecutivo Federal señaló, sintéticamente, lo siguiente:

a) Que se limitaba a proveer en la esfera administrativa al exacto cumplimiento de la Ley y respetaba los principios de reserva y subordinación jerárquica a la misma, ambos señalados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como limitantes a su facultad reglamentaria.

b) Que el Reglamento impugnado no excluía de los programas sociales a las personas que no se encontrasen en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad, ya que en el mismo ordenaba que a éstas se les atendiera en cualquier caso.

c) Que nada se decía sobre la integración de un padrón de beneficiarios en cada uno de los tres órdenes de gobierno, ya que sólo contenía las disposiciones que debían ser observadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para integrar uno en el ámbito federal.

d) Que no se oponía a lo dispuesto en la Ley respecto a que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social, fuesen prioritarios y de interés público; que tampoco regulaba la forma en que se evaluaba o daba seguimiento a la aplicación del gasto en la materia, ni establecía reglas sobre la manera de disminuir los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el desarrollo social.

e) Que al otorgarle a la Secretaría de Desarrollo Social la función operativa de identificar la pobreza, de acuerdo a los lineamientos y criterios expedidos por el CONEVAL, no iba más allá de la Ley que reglamentaba. Además, esto era plenamente consistente con el ejercicio de facultades concurrentes por parte de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en tanto que correspondería a las dependencias de cada entidad federativa, en el ámbito de sus respectivas competencias, la identificación material de la pobreza.

f) Que si bien esta Ley confería al CONEVAL la facultad de emitir los lineamientos y criterios para identificar la pobreza, no le concedía atribuciones similares respecto a los grupos en situación de marginación o vulnerabilidad, por lo que el Reglamento sí se las atribuía.

g) Que al establecer que la Secretaría de Desarrollo Social debía determinar los criterios y lineamientos a seguir para medir los índices de marginación e identificar a los grupos vulnerables, no le otorgaba facultades que correspondiesen a otro ente público, pues sólo cumplía el objetivo de proveer en la esfera administrativa al exacto cumplimiento de la Ley.

h) Que no contravenía la citada Ley al disponer que las dependencias y entidades que tuviesen a su cargo los programas de desarrollo social podrían participar en las tareas de evaluación, ajustándose a los lineamientos y criterios emitidos por el CONEVAL. Esto sólo implicaba una orden administrativa para uniformar esos ejercicios al interior de la Administración Pública Federal, y nada tenía que ver con las atribuciones en esa materia del mencionado Consejo.

6. OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

El procurador general de la República, manifestó, en síntesis, lo siguiente:

a) Que no existía constancia de que los actos impugnados se hubiesen llevado a cabo, y al ser actos futuros de realización incierta era improcedente la controversia constitucional, ya que de admitirse lo contrario, la sentencia que se dictara tendría que ocuparse de actos posteriores y distintos a los que originaron la demanda. De igual forma, la presentación de ésta respecto de dichos actos sería extemporánea por defecto en su impugnación, toda vez que se realizó antes de que hubiesen sucedido.

b) Que la controversia constitucional sí era la vía idónea para controvertir las disposiciones generales contenidas en el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, puesto que la parte actora había argumentado una invasión a la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión.

c) Que no era posible considerar deficientes los argumentos hechos valer por el promovente, pues ello en nada afectaba el estudio que debía realizarse ya que, por tratarse de una controversia constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía suplir la deficiencia que existiere en la demanda, la contestación, los alegatos o los agravios.

d) El hecho de que cada programa de desarrollo social estuviera dirigido a personas con características específicas, no quería decir que se discriminase a otros, pues cada persona, de acuerdo a sus condiciones económicas y sociológicas, podría acogerse a los programas que existiesen para cada situación en particular.

e) Que la Ley General de Desarrollo Social no establecía la integración de un padrón único de beneficiarios de los programas de desarrollo social, sino al contrario, encomendaba a cada uno de los órdenes de gobierno la elaboración de una relación oficial de las personas que pudieran ser atendidas por dichos programas; que en este sentido, el Reglamento impugnado no se contraponía en modo alguno a ello, pues se limitaba únicamente a detallar la manera en que debía llevarse a cabo por parte de la Administración Pública Federal tal acción, lo que no quería decir que la Secretaría de Desarrollo Social fuese la única facultada para integrar el padrón mencionado.

f) El Reglamento impugnado no autorizaba a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a disminuir los montos presupuestales destinados a los programas de desarrollo social, o a no tomar en cuenta las propuestas de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, como señalaba la parte actora, pues en forma expresa ordenaba observar las disposiciones legales aplicables.

g) Que la actividad encomendada por el Reglamento a la Secretaría de Desarrollo Social era distinta a la realizada por el CONEVAL, pues mientras este último establecía los criterios para definir, identificar y medir la pobreza, la primera los ejecutaba de acuerdo a sus atribuciones y competencias.

h) Que la facultad del Gobierno Federal para establecer los mecanismos necesarios para garantizar la participación social en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política de desarrollo social, pormenorizada en el Reglamento impugnado, era una atribución distinta a la realizada por la Comisión de Desarrollo Social la cual consistía en aprobar las reglas elaboradas por la Secretaría de Desarrollo Social para ser observadas en los procedimientos específicos de participación: convenios de concertación, acciones de difusión y promoción, consultas públicas, convocatorias y acuerdos de coinversión.

i) El Reglamento impugnado facultaba a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para llevar a

cabo evaluaciones a los programas y a las acciones a cargo de los recursos específicos destinados a los programas de desarrollo social que tuviese a su cargo, pero esto en nada impedía al CONEVAL realizar la función evaluadora que tenía encomendada por la Ley.

7. ARGUMENTOS Y RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, se declaró competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con la normativa aplicable, por tratarse de un conflicto entre la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal.

a) Precisión de lo impugnado

El Máximo Tribunal del país expresó que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en su escrito de demanda, había impugnado lo siguiente:

a) La invalidez de los artículos 15, 16, 24, 37, 41, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 72, 75, 77, 78, 80 y 81 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 2006; sin embargo, el Máximo Tribunal precisó que respecto a los artículos 44, 45, 46, 47, 48 y 49 del Reglamento en cuestión, el actor no había elaborado concepto de invalidez alguno, por lo que éstos no serían materia de estudio y sobreseyó respecto de ellos.

b) La invalidez de los siguientes actos:

- Los que realizaba o que inminentemente realizaría la Secretaría de Desarrollo Social para integrar un padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social, para identificar a las personas o grupos sociales en situación de pobreza y para determinar los criterios para medir los índices de marginación e identificar los grupos vulnerables.
- Las evaluaciones que estuviesen realizando las entidades o dependencias de la Administración Pública Federal sobre los programas, acciones y recursos específicos destinados al desarrollo social, así como los convenios de coordinación que se llegaran a celebrar entre las dependencias y entidades del Gobierno Federal en términos del artículo 41, fracción VI, del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.
- Los actos que estuviese realizando el CONEVAL para elaborar el informe al titular de la Secretaría de Desarrollo Social señalado en el artículo 72 del Reglamento impugnado.
- Los actos que realizaban o que inminentemente realizarían diversas secretarías de Estado, encaminados a formular sus anteproyectos de presupuesto, y en el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la elaboración del Proyecto de Decreto de Egresos de la Federación.
- Los actos que realizaba o que inminentemente realizaría la Secretaría de Desarrollo Social, en materia

de participación social, en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

- Las consultas públicas sobre los programas y acciones de desarrollo social que se encontrasen realizando la Secretaría de Desarrollo Social y las evaluaciones que estuviesen llevando a cabo los organismos independientes.
- La emisión de las reglas de operación de los programas de desarrollo social, por parte del Ejecutivo Federal, que incluyesen el requisito de atender sólo a grupos y personas identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad dentro de las vertientes de la Política Nacional de Desarrollo Social.

De acuerdo a lo anterior, el Alto Tribunal concluyó que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en su escrito de demanda, había impugnado, por una parte, ciertos preceptos del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social y, por otra, diversos actos relacionados a este tema.

Cabe recordar que en el auto admisorio del 3 de marzo de 2006, el Ministro instructor requirió a la parte actora para que aclarara la demanda e indicara específicamente cuáles eran y en qué consistían los actos que impugnaba; sin embargo, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión reiteró literalmente en su respuesta los actos que anteriormente había precisado en su oficio de demanda, por lo cual el Ministro instructor acordó no tener por impugnados los actos señalados, al no haberse cumplido la prevención realizada.

En contra de dicho acuerdo, la parte actora interpuso recurso de reclamación que resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte en sesión de 19 de mayo de 2006, en el sentido de confirmar el auto recurrido.¹⁰

Por tanto, el Alto Tribunal en la presente controversia constitucional únicamente tuvo como impugnados los señalados artículos del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.

b) Oportunidad y legitimación

El Máximo Tribunal expresó que la demanda de controversia constitucional se presentó en tiempo, y que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión contó con legitimación activa para promoverla.¹¹ Asimismo, que la diputada presidenta de la Mesa Directiva acreditó fehacientemente su nombramiento, por lo que estuvo facultada, de conformidad con el artículo 23, número 1, inciso l) de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, para acudir en representación legal de la promovente.

De la misma forma, el Alto Tribunal analizó si las autoridades demandadas contaban con legitimación pasiva para intervenir en la presente controversia constitucional. Así, después de revisar la documentación correspondiente, reconoció

¹⁰ Recurso de reclamación 97/2006-PL. Ponencia del Ministro Juan Díaz Romero. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

¹¹ Ver tesis: "CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES. ESTÁN LEGITIMADAS AISLADAMENTE PARA PLANTEAR LA DEFENSA DE LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE A FAVOR DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, p. 962, tesis P./J. 83/2000; IUS: 191295.

la que poseía el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal para comparecer en representación de su titular en el juicio constitucional de que se trata.

Por otra parte, los secretarios de Gobernación, Medio Ambiente y Recursos Naturales a quienes se les reclamó el refrendo del reglamento impugnado, acreditaron sus cargos con copias fotostáticas certificadas de sus respectivos nombramientos.

Por ausencia de los titulares del ramo contestaron la demanda diversos funcionarios en el siguiente orden:

Respecto de las Secretarías de Desarrollo Social; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Economía; de la Reforma Agraria; y Turismo, si bien no comparecieron los respectivos titulares por estar ausentes, acudieron diferentes funcionarios, los que, a juicio del Alto Tribunal, contaban con la legitimación pasiva para intervenir en esta controversia no obstante su carácter de órganos derivados ya que, por una parte, el Ejecutivo Federal había emitido el Reglamento combatido y, por otra, los titulares de las Secretarías de Estado mencionadas lo habían refrendado, considerando que este último era un acto que revestía autonomía ya que constituía un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal.

Respecto de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, de la Función Pública y del Trabajo y Previsión Social, el Alto Tribunal precisó que si bien los funcionarios que las representaron no habían acreditado su nombramiento con documento alguno, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley Reglamentaria de las Fracciones I y II

del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se podía presumir que gozaban de la representación legal y contaban con la capacidad para hacerlo, dado que no existía prueba en contrario.¹²

c) Causas de improcedencia

La Suprema Corte de Justicia analizó de oficio las causales de improcedencia y las hechas valer por las partes:

a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público adujo que debía sobreseerse la controversia constitucional, en virtud que la parte actora no había expresado en su escrito de demanda los conceptos de invalidez necesarios que demostraran que las normas y actos reclamados le habían causado algún agravio.

El Alto Tribunal desestimó ese argumento, pues la parte actora sí manifestó conceptos de invalidez con los que intentó demostrar la inconstitucionalidad y los probables agravios que a su parecer le causaba lo impugnado. Además, que en la controversia constitucional no es posible jurídicamente considerar los conceptos de invalidez como deficientes, pues ello en nada afecta el estudio que debe realizarse conforme a las reglas establecidas en los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de la materia.¹³

¹² Resulta aplicable la tesis "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REGULA LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACIÓN FLEXIBLE.", publicada en el *Semanario...*, Novena Época, Tomo XVIII, septiembre de 2003, p. 1057, tesis P/J. 52/2003; IUS: 183319.

¹³ Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EN ELLA NO ES POSIBLE JURIDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS.", publicada en el *ibid.*, Tomo IV, noviembre de 1996, p. 325, tesis P/J. 68/96; IUS: 200017.

b) La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales manifestó que la controversia constitucional no es la vía para impugnar normas generales emitidas por el Ejecutivo Federal, con fundamento en su facultad reglamentaria, sino que la vía idónea es la acción de inconstitucionalidad, y señaló que el refrendo en sí mismo no generaba invasión alguna de competencias de otro Poder.

Igualmente, el Alto Tribunal desestimó la causal de improcedencia en razón de que en las controversias constitucionales pueden impugnarse tanto actos como normas generales, y si en el caso concreto se impugnaron diversos preceptos del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social por considerar que violentaban disposiciones de la Constitución Federal, con independencia de su posible insuficiencia o exceso, debía concluirse que la controversia constitucional resultaba procedente.

c) La Secretaría de Desarrollo Social consideró que la controversia constitucional resultaba improcedente respecto del refrendo al Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, toda vez que se trataba de un acto derivado de otro consentido por la propia actora, como lo era, la expedición del propio Reglamento, el cual no fue impugnado en su momento por ésta. Además, si la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal no era objeto de la presente litis, sino sólo sus límites, el refrendo no podía ser objeto de análisis de invalidez.

El Tribunal en Pleno desestimó también este argumento porque la improcedencia de la controversia constitucional contra actos o normas derivados de otros consentidos no está

prevista expresamente ni se desprende de otra disposición de la Ley Reglamentaria de la materia.¹⁴

Asimismo, afirmó que era inexacto que la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal no fuera objeto de la litis, sino únicamente sus límites, pues en este caso, se habían impugnado diversos artículos del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, así como el refrendo que de éste llevaron a cabo diversas Secretarías. Por tanto, el refrendo podía ser objeto de análisis de invalidez, ya que esta figura posee autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal.

d) Por su parte, el Ejecutivo Federal adujo que debía decretarse el sobreseimiento de la controversia constitucional, ya que con la expedición del reglamento impugnado no se invadió la competencia de la Cámara de Diputados, toda vez que ese acto no le causaba perjuicio alguno por devenir de una facultad constitucional concedida al Presidente de la República.

Esta causal de improcedencia también fue desestimada por el Alto Tribunal, ya que determinar si existía o no una afectación en la esfera de competencia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, era una cuestión que se refería al estudio del fondo del asunto.¹⁵

¹⁴ Ver la tesis "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS.", *ibid.*, Tomo XXII, septiembre de 2005, p. 892, tesis P/J. 118/2005; IUS: 177330.

¹⁵ Ver la tesis "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.", *ibid.*, Tomo X, septiembre de 1999, p. 710, tesis P/J. 92/99; IUS: 177330.

d) Metodología y estudio constitucional previo

El Tribunal en Pleno expresó que por la complejidad del asunto y por cuestión de método, revisaría, en primer lugar, a quién correspondía, de acuerdo con la Constitución Federal, las facultades de planeación nacional en materia de desarrollo social.

En segundo término estudiaría el principio de división funcional de atribuciones, lo que le permitiría entrar al estudio de los límites de la facultad reglamentaria y puntualizar la relación entre la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento; asimismo, analizaría los planteamientos de la parte actora relativos al modelo único y a la focalización de los programas de atención social.

El Tribunal en Pleno se abocó al estudio de los temas relativos a la planeación, a las facultades de coordinación, a la facultad reglamentaria y al principio de legalidad.

i. La facultad de legislar en materia de desarrollo social, como una facultad de planeación

Para iniciar su análisis, el Alto Tribunal señaló que el artículo 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

Añadió que la facultad de legislar en materia de "planeación nacional del desarrollo económico y social", formó parte de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, en la cual se agregaron o modificaron varias de las principales atribuciones del Estado en esa materia.

En la Exposición de motivos se señaló que esta facultad surgía como parte integral de la instauración constitucional del sistema de planeación económica, democrática y social, el cual reconoce la naturaleza mixta del Estado y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno con los particulares, sin que esto significara federalizar las competencias, ya que sólo se establecieron las bases normativas para que aquellos que interviniesen en su ejecución se pudieran organizar y coordinar.¹⁶

Asimismo, que los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la rectoría económica del Estado, la cual se cumple cuando éste alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de productos, concede facilidades para la importación de materias primas, organiza el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y el sistema nacional de desarrollo social, entre otras acciones.¹⁷

¹⁶ Por unanimidad de diez votos sobre este punto, se emitió la tesis de rubro: "DESARROLLO SOCIAL. SURGE COMO PARTE INTEGRAL DE LA INSTAURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN ECONÓMICA, DEMOCRÁTICA Y SOCIAL, RECONOCIENDO LA NATURALEZA MIXTA DEL ESTADO, POR LO QUE ES PIEZA CENTRAL DEL PROCESO DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL EN GENERAL."

¹⁷ Por unanimidad de diez votos sobre este punto, se emitió la tesis de rubro: "PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO NACIONAL Y SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL. SE FUNDAMENTAN EN LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

Además, la Ley de Planeación define, en su artículo 3o., lo relativo a la planeación nacional del desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, busca la transformación de la realidad del país.

También, la ley en cita señala que su objetivo es establecer las normas conforme a las cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y con base en ellas encauzar las actividades de la Administración Pública Federal en la materia, así como sentar las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y de aquellas necesarias para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades tanto con las entidades federativas como con los particulares para alcanzar los objetivos y prioridades del Plan y los programas. En consonancia con lo anterior, la Administración Pública Federal podrá celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas y con los particulares para coordinarse en la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Con los gobiernos de los Estados podrá convenir, entre otras cosas, lo siguiente:

- Su participación en la planeación nacional, a través de la presentación de las propuestas que éstos estimen pertinentes.
- Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales con el objeto

de optimizar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los Municipios en congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación.

- La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y fueran competencia de ambos órdenes de gobierno, así como la participación que corresponda a los Municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

El Alto Tribunal destacó que la materia de desarrollo social no se encuentra definida de manera directa en la Constitución, como sucede con algunas otras vertientes de la planeación, pero que la Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 15 claramente establece que la elaboración del programa nacional de desarrollo social está a cargo del Ejecutivo Federal en los términos y condiciones propuestos en la Ley de Planeación, lo que hace evidente la íntima relación de ambas materias y el marco normativo al cual se debe ajustar aquélla.

De ahí que mediante la llamada "Política Nacional de Desarrollo Social" se tuvieron que preparar, formular, ejecutar, instrumentar, evaluar y controlar las acciones sociales previstas en el Plan Nacional de Desarrollo.¹⁸

Por otra parte, si bien en la fracción XXIX-D del artículo 73 transcrito no se especifica si la facultad de legislar sobre

¹⁸ Ley General de Desarrollo Social (LGDS), artículo 11.

planeación nacional en el tema de desarrollo económico y social era una materia en la que debían coordinarse los distintos niveles de gobierno, el desarrollo social y en el contexto de la planeación exige esa coordinación, la que debe llevarse a cabo por todos, en el ámbito de sus respectivas competencias mediante los mecanismos establecidos en la propia Ley General de Desarrollo Social.¹⁹

ii. Principio de división funcional de atribuciones. Limitaciones a la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal

Como una segunda cuestión, el Alto Tribunal consideró conveniente abordar otros dos temas constitucionales necesarios para la solución del presente caso: la división de funciones entre los Poderes de la Unión, así como los alcances de la facultad reglamentaria del Presidente de la República.

- Principio de división funcional de atribuciones y sus alcances

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial" y que "No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación...". Sin embargo, sobre este tema el Alto Tribunal ha reiterado el criterio de que la división

¹⁹ Por unanimidad de diez votos sobre este punto, se emitió la tesis de rubro: 'DESARROLLO SOCIAL. ES PARTE INTEGRANTE DE LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO, POR LO QUE ES UNA MATERIA COORDINADA ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO, EN SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, PARA LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.'

funcional de atribuciones no es rígida, sino flexible,²⁰ ya que esa separación tiene la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, a través de un régimen de cooperación y coordinación que funciona como un medio de control recíproco, al limitar y evitar el abuso en el ejercicio del poder público, lo cual garantiza la unidad política del Estado y asegura el establecimiento y la preservación del Estado de derecho.

Además, de conformidad con el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Ley Fundamental, el hecho de que la división de Poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos debe existir colaboración y coordinación, empero, ello no los faculta para arrogarse facultades que no les corresponden, sino solamente aquellas que la propia Constitución les asigna.²¹

De tal manera, para que un órgano ejerza determinada función es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal, que resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que ese ordenamiento le atribuye de forma exclusiva o que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.²²

²⁰ Ver la tesis "PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLAS SE AJUSTAN.", publicada en el *Semanario...*, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, p. 33, tesis P. CLVIII/2000; IUS: 191089.

²¹ Por unanimidad de diez votos sobre este punto, se emitió la tesis de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA."

²² Ver las tesis "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", publicada en el *Semanario...*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, p. 954, tesis P./J. 52/2005;

- Límites de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal

El Máximo Tribunal del país reiteró que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, autoriza al Poder Ejecutivo Federal para expedir las disposiciones reglamentarias necesarias para ejecutar las leyes emanadas del Legislativo. Igualmente, aclaró que esas normas, aunque desde el punto de vista material eran similares a las expedidas por el Congreso de la Unión en cuanto a ser generales, abstractas, impersonales y obligatorias, se distinguían de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provenían del Poder Ejecutivo; la segunda, porque por definición constitucional, se encontraban subordinadas a las disposiciones legales que reglamentasen con lo cual no podían ser consideradas propiamente leyes, sino que constituían actos administrativos generales cuyos alcances se encontraban acotados por la misma Ley.

De acuerdo a algunos precedentes del Alto Tribunal, la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta al principio de reserva de ley y al de subordinación jerárquica a la misma. El primero evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y el segundo obliga al reglamento a estar necesariamente precedido de una ley y a encontrar en ella su justificación y medida.²³

IUS: 177980; y "DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.", publicada en el *Semanario...*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, p. 117; IUS: 237686.

²³ Por unanimidad de diez votos sobre este punto, se emitió la tesis de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES."

Así, en la ley se determina el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, a diferencia del reglamento, que sólo podrá ocuparse del cómo de esos mismos supuestos jurídicos, sin poder extenderlos o contradecirlos.

Por todo lo anterior, el Tribunal en Pleno concluyó que los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo no podían, en ningún caso, invadir la esfera normativa del Poder Legislativo, ni éste podía autorizar en un reglamento la regulación de materias que tiene expresamente reservadas. Todo ello de conformidad con la interpretación del artículo 133 de la Constitución Federal, el cual establece que las leyes emitidas por el Congreso de la Unión son jerárquicamente superiores a los reglamentos del Ejecutivo.

De igual forma, que la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo en materia de planeación, debe desarrollarse bajo esquemas particulares de coordinación y colaboración entre distintas entidades y niveles de gobierno involucrados en la elaboración, instrumentación, ejecución y control de las políticas nacionales de desarrollo, que integran el desarrollo económico y social, debiéndose en ese contexto analizarse el Reglamento impugnado, aplicando los principios generales de la facultad reglamentaria y así hacer el análisis de cada uno de los conceptos de invalidez planteados por el actor.

e) Los conceptos de invalidez planteados por la Cámara de Diputados

El Tribunal en Pleno señaló de igual modo que para resolver esta controversia debía analizar primeramente la relación espe-

cífica de ciertos artículos de la Ley General de Desarrollo Social con su Reglamento, bajo la óptica de los principios generales de la facultad reglamentaria en cada uno de los conceptos de invalidez planteados por el actor para posteriormente evaluar si estos eran fundados o no.

i. El Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social viola el principio de legalidad por exceso o contradicción de varios de sus artículos frente a ciertos preceptos de la Ley

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión expuso diversos argumentos para demostrar que el Reglamento impugnado violaba el principio de legalidad por excederse o contradecir ciertos preceptos de la Ley General de Desarrollo Social.

Debido a lo complejo de los conceptos y la cantidad de artículos afectados e impugnados, el Alto Tribunal optó por tratarlos por temas de acuerdo al orden en que fueron planteados en la demanda.

- La integración del presupuesto

El actor adujo que el artículo 24 del Reglamento transgredía lo dispuesto por los artículos 18, 20 y 23 de la Ley General de Desarrollo Social, al ignorar que los montos presupuestales mínimos destinados al gasto para desarrollo social no podían disminuirse ni transferirse a otros usos.

El Artículo 24 del Reglamento impugnado en forma textual dispone:

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la formulación del proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, integrar, en términos de las disposiciones aplicables, los recursos para los programas de desarrollo social.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan a su cargo programas destinados al desarrollo social, deberán integrar y prever recursos para tal fin en sus respectivos anteproyectos de presupuesto.

Por otra parte, los artículos 18, 20 y 23 de la Ley General de Desarrollo Social señalan textualmente:

ARTÍCULO 18. Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

ARTÍCULO 20. El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.

ARTÍCULO 23. La distribución del gasto social con el que se financiará el desarrollo social, se sujetará a los siguientes criterios:

- I. El gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior;
- II. Estará orientado a la promoción de un desarrollo regional equilibrado;
- III. Se basará en indicadores y lineamientos generales de eficacia y de cantidad y calidad en la prestación de los servicios sociales, y
- IV. En el caso de los presupuestos federales descentralizados, las entidades federativas y municipios acordarán con la Administración Pública Federal el destino y los criterios del gasto, a través de los convenios de coordinación.

Estas normas establecen que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos establecidos por la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, disponen que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior y, finalmente, que la distribución del gasto social deberá sujetarse a los criterios establecidos en la Ley.

El Alto Tribunal determinó que el argumento del actor era infundado y recordó que era obligación y facultad del Ejecutivo Federal integrar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlo ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a más tardar el 8 de septiembre del año anterior a su ejercicio.²⁴ Que para cumplir con este objetivo se auxiliaba de la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi-

²⁴ Tal como lo establece el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución.

co,²⁵ la cual concentraba todas las propuestas y anteproyectos presentados para con posterioridad integrarlos y enviarlos en un solo proyecto a la consideración del Ejecutivo Federal para su aprobación y, en su caso, para remitirlo a la Cámara de Diputados.²⁶

El Tribunal en Pleno concluyó que de acuerdo a lo anterior, el artículo 24 del Reglamento impugnado, lo único que prevé es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integrará el proyecto de presupuesto de egresos de conformidad con las disposiciones aplicables; asimismo, establece la obligación de aquellas entidades de la Administración Pública Federal que tuviesen a su cargo programas de desarrollo social el prever e integrar los recursos para ello. Pero que en ningún momento autoriza o faculta a la Secretaría para disminuir los montos presupuestales destinados a esos programas ni para proponer o determinar que el gasto social fuese inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior; esto es, que no la autoriza a violentar la garantía presupuestaria establecida en la Ley. Por tanto, el artículo reglamentario sólo pormenoriza una fase más del complejo proceso de integración del proyecto de presupuesto, en la materia específica de desarrollo social.

El Alto Tribunal señaló igualmente que no es necesario que el Reglamento reitere las disposiciones de la Ley, sino que

²⁵ Como lo establecen tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31, fracciones XIV y XV, y el artículo 6 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

²⁶ El proceso interno de programación y presupuestación del gasto público de la Administración Pública Federal se contiene en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, entre otros, en sus artículos 6, 7, 25, 27, 29, 33, 41 y 42.

sólo tiene que delimitar el cauce que debe seguirse para integrar las partidas específicas destinadas al gasto de desarrollo social, de ahí que en varios supuestos remitiera a las disposiciones aplicables de otras leyes relativas a la integración del presupuesto.

Agregó que en último caso, la garantía de no disminución presupuestaria sólo podía ser reclamada con motivo de su violación por un acto concreto, que en su caso sólo podía cometerlo el propio Ejecutivo Federal sobre quien, de acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social, recae la obligación de no disminuir el presupuesto si aquél, al momento de enviar el proyecto de presupuesto de egresos, así lo previera. Aun en la remota posibilidad de que se llegare a verificar esto último, sería difícil reclamar esa violación ya que si el proyecto era aprobado por la Cámara de Diputados éste se validaría en los términos establecidos en la propia Ley.²⁷

En segundo lugar, el actor señaló que el artículo 24 del Reglamento de igual forma transgredía lo dispuesto por los artículos 52, fracción II, 53 y 54 de la Ley en cita, al menoscabar la atribución de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social a la que correspondía proponer las partidas y montos del gasto social que debían integrarse en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Alto Tribunal expresó que este argumento era infundado.

El texto de los artículos relacionados de la Ley General de Desarrollo Social es el siguiente:

²⁷ Por unanimidad de diez votos sobre este punto, se emitió la tesis de rubro: 'DESARROLLO SOCIAL. EL ARTÍCULO 24 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO TRANSGREDE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 18, 20 Y 23 DE ESA LEY.'

ARTÍCULO 52. La Comisión Intersecretarial tendrá las siguientes funciones:

- I. Recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las Políticas de Desarrollo Social y Económica;
- II. Proponer las partidas y montos del gasto social que se deban integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;
- III. Acordar y dar seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas Nacional de Desarrollo Social, sectoriales, regionales, institucionales y especiales;
- IV. Recomendar mecanismos para garantizar la correspondencia entre la Política Nacional de Desarrollo Social, con la de los estados y municipios, y
- V. Revisar los términos de los convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas en materia de desarrollo social y proponer, en su caso, modificaciones.

ARTÍCULO 53. Los acuerdos de la Comisión Intersecretarial serán obligatorios para las dependencias del Ejecutivo Federal. Las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública vigilarán su cumplimiento.

ARTÍCULO 54. Los acuerdos de la Comisión Intersecretarial serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Sobre el artículo 52 transcrito, el Alto Tribunal señaló que no todas las funciones de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social ahí previstas eran del mismo tipo ni revestían las mismas características formales. En específico, la fracción II le otorgaba la función de "proponer" las partidas y montos del gasto social que se debían integrar en el anteproyecto de

presupuesto; éstas de ninguna manera podían ser obligatorias para las dependencias de la Administración Pública Federal, por eso eran sólo propuestas que podían o no ser adoptadas.²⁸

Por lo demás, el Tribunal en Pleno determinó que el artículo 24 del Reglamento impugnado no transgredía lo señalado en los artículos 53 y 54 de la Ley General de Desarrollo Social, ya que en ningún momento evitaba que los acuerdos de la Comisión fuesen obligatorios en los términos de la Ley, ni que éstos se publicaran en el *Diario Oficial de la Federación*. Por último, reconoció que era infundado el argumento del actor en cuanto afirmaba que el artículo 24 del Reglamento se excedía en relación con los artículos analizados de la Ley General de Desarrollo Social.

- La integración del padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social

Sobre este tema el actor afirmó que los artículos 16, 41, fracción VII y 51, fracción III, del multicitado Reglamento, violentaban los numerales 5 y 27 de la Ley, al convertir en una atribución de la Secretaría de Desarrollo Social la integración del padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social cuando, conforme a la Ley, esta responsabilidad correspondía a los tres órdenes de gobierno: Federal, entidades federativas y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

²⁸ Por unanimidad de diez votos sobre este punto, se emitió la tesis de rubro: "DESARROLLO SOCIAL. EL ARTÍCULO 24 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERA LOS ARTÍCULOS 52 Y 53 DE ESA LEY."

Sobre este rubro, el Máximo Tribunal expresó que el artículo 5, fracción X de la Ley General de Desarrollo Social sólo menciona lo que para la Ley debe entenderse por padrón:

Para los efectos de esta Ley se entiende por:

...

X. Padrón: Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de Desarrollo Social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente.

Por su parte, el artículo 27 de la misma ley establece la participación de los tres órdenes de gobierno en la integración del padrón al señalar:

Con el propósito de asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, integrarán el Padrón.

Además, el Tribunal en Pleno destacó que estos dos artículos deben ser leídos en relación con el artículo 39 de la Ley, el que atribuye la coordinación del Sistema Nacional de Desarrollo Social a la Secretaría del mismo nombre, con la concurrencia de las dependencias, entidades, organismos federales, gobiernos municipales y de las entidades federativas y para ello promoverá y coordinará la celebración de convenios.²⁹

²⁹ ARTÍCULO 39. La coordinación del Sistema Nacional compete a la Secretaría, con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones. La Secretaría diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social. Al efecto, coordinará y promoverá la celebración de convenios y acuerdos de desarrollo social. La Secretaría coordinará

Por otra parte, la fracción V del artículo 43 de la Ley General de Desarrollo Social, otorga al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría correspondiente, la atribución de promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, Municipios y organizaciones civiles y privadas, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social.

Los artículos del Reglamento impugnado citan textualmente que:

ARTÍCULO 16. La Secretaría deberá integrar un Padrón de Beneficiarios de los programas de desarrollo social, que tenga en forma estructurada, actualizada y sistematizada, la información de dichos beneficiarios.

Para su integración, la Secretaría considerará los elementos técnicos y de información que le proporcionen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que operen o ejecuten programas de desarrollo social.

ARTÍCULO 41. Las dependencias y entidades del Gobierno Federal para celebrar convenios de coordinación, deberán verificar que los instrumentos respectivos sean acordes con las bases siguientes:

...

VII. Establecer el procedimiento conjunto y el calendario para la integración y actualización de los padrones de beneficiarios federal y de las Entidades Federativas;

ARTÍCULO 51. La cooperación técnica que se convenga comprenderá, entre otros, los siguientes aspectos:

...

la correspondencia entre el Programa Nacional de Desarrollo Social, los programas sectoriales y los de las entidades federativas, promoviendo que la planeación sea congruente, objetiva y participativa.

III. Colaborar en la integración de los padrones de beneficiarios tanto del Gobierno Federal como de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias;

...

A juicio del Alto Tribunal, los artículos transcritos debían leerse dentro del contexto de coordinación derivado de la materia general de planeación. En primer término, la facultad de la Secretaría para integrar el padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social, previsto en el artículo 16, debe desarrollarse a partir de los elementos técnicos y de información que le proporcionan las dependencias de la Administración Pública Federal que se encargan de ejecutar dichos programas. Por otro lado, los artículos 41, fracción VII y 51, fracción III, establecen los mecanismos de participación para las entidades federativas y los Municipios; las primeras, mediante la realización de convenios de coordinación, y las segundas, bajo la modalidad de convenios de cooperación técnica.

Concluyó que, en efecto, la integración del padrón se realiza bajo un complejo sistema, en el cual la Secretaría de Desarrollo Social no ejerce su facultad de manera autónoma y omnímoda, sino que está obligada a promover la participación de los otros órdenes de gobierno por medio de los mencionados convenios, los cuales permiten establecer un procedimiento conjunto así como un calendario para la integración y actualización, tanto de los padrones de beneficiarios federal como aquellos de los de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme a lo anterior, el Tribunal en Pleno determinó que este concepto de invalidez resultaba infundado, ya que

los artículos impugnados si bien modalizaban la participación de los tres órdenes de gobierno al canalizarla forzadamente a través de los convenios, en ningún momento la desnaturalizaban.³⁰

- Los padrones de beneficiarios de entidades federativas

La Cámara de Diputados argumentó también que los artículos 41 y 51 del reglamento impugnado, al introducir la figura de los "padrones de beneficiarios de entidades federativas", violentaban los artículos 5, 27, 40, 41 y 42 de la Ley, porque ésta únicamente se refería a un "padrón de beneficiarios federales", y con ello la Secretaría de Desarrollo Social absorbía las facultades de las entidades federativas para emitir las normas de desarrollo social necesarias para regular su propio padrón, violentando su soberanía.

Los artículos del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social impugnados señalan:

ARTÍCULO 41. Las dependencias y entidades del Gobierno Federal para celebrar convenios de coordinación, deberán verificar que los instrumentos respectivos sean acordes con las bases siguientes:

...

VII. Establecer el procedimiento conjunto y el calendario para la integración y actualización de los padrones de beneficiarios federal y de las Entidades Federativas;

...

³⁰ Por unanimidad de diez votos sobre este punto, se emitió la tesis de rubro: "DESARROLLO SOCIAL. LOS ARTÍCULOS 16, 41, FRACCIÓN VII Y 51, FRACCIÓN III, DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VULNERAN LOS ARTÍCULOS 5 Y 27 DE ESA LEY."

ARTÍCULO 51. La cooperación técnica que se convenga comprenderá, entre otros, los siguientes aspectos:

...

III. Colaborar en la integración de los padrones de beneficiarios tanto del Gobierno Federal como de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias;

...

El Alto Tribunal consideró infundado lo afirmado por el actor.

Reiteró igualmente, que esta figura debía ser leída como parte integral de la Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, en el contexto del Sistema Nacional de Coordinación de Desarrollo Social. En este sistema, la Secretaría del ramo tiene la competencia y el mandato para coordinar que los programas sectoriales y los de las entidades federativas se correspondiesen al Programa Nacional de Desarrollo Social, además de promover que la planeación fuese congruente, objetiva y participativa. En reflejo a esto, las entidades federativas deben establecer sistemas propios para el desarrollo social y concordantes con los del Gobierno Federal para implementar el Programa Nacional.

La misma Ley, en sus artículos 44 y 45, reconoce esta distribución al establecer la atribución tanto de las entidades federativas como de los Municipios de elaborar y ejecutar, en el ámbito de sus competencias, los programas de desarrollo social estatales y municipales.

De este modo, el Reglamento establece que las dependencias del Gobierno Federal participarán en la integración de los programas sociales de aquellas entidades con las que

así lo hubiesen acordado a través de un convenio, o sea, mediante un acuerdo de voluntades en un contexto de coordinación y concurrencia. Así, el Reglamento no pretende establecer la figura de los padrones de entidades federativas en otro supuesto, ya que esa figura no aparece en algún otro artículo del mismo ordenamiento.

Agregó que tampoco existía afectación a las facultades que la Ley otorgaba a las entidades federativas para emitir normas en materia de desarrollo social, ya que de igual forma el sistema de competencias debía leerse e interpretarse en un sistema de planeación y coordinación para la aplicación de la Política Nacional de Desarrollo Social en el contexto de la Planeación Democrática del Desarrollo. Además, las facultades para emitir esas normas no se inscriben en los casos de excepción en los que el mismo Alto Tribunal había identificado la posibilidad de que el legislador federal, mediante una delegación constitucional directa, distribuyera la materia en cuestión entre la Federación, entidades federativas y Municipios.³¹

Por otra parte, la Constitución Federal en su artículo 73, fracción XXIX-D, establece claramente como facultad del legislador federal la expedición de leyes para la planeación nacional sobre desarrollo económico y social. Esto significa que de manera residual, las entidades federativas pueden emitir sus normas de desarrollo social a nivel estatal y municipal de manera independiente de las emitidas por la Federación.

Por tanto, queda a voluntad de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de las entidades federativas, elegir el tipo de relación

³¹ Ver la tesis "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.", publicada en el *Semanario...*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, p. 1042, tesis P./J. 142/2001; IUS: 187982.

que desean establecer con la Federación. El primero mediante la emisión de las leyes estatales de desarrollo social y el segundo a través de la suscripción de convenios en los términos de sus propias leyes y de la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento.

El Tribunal en Pleno concluyó que la Ley no "absorbía" o imposibilitaba a las entidades federativas la emisión de leyes de desarrollo social, sino que faculta a los Estados a coordinarse con la Federación, por vía de convenios, para integrar sus propios padrones. Esto no implicaba que, de no existir tal colaboración, el Estado o Municipios quedaran sin padrones propios ya que los mismos dependían del propio sistema de planeación estatal y municipal.³²

- La entidad encargada de la definición de criterios para la medición de la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad

El actor argumentó que el artículo 37 del Reglamento impugnado, al otorgarle a la Secretaría de Desarrollo Social la atribución de definir los criterios para medir la marginación y vulnerabilidad entre la población, así como para identificar a las personas o grupos en situación de pobreza, violentaba el artículo 36 de la Ley, ya que esa función legalmente le correspondía al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

El artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, en forma textual señala:

³² Por unanimidad de diez votos sobre este punto, se emitió la tesis de rubro: "SISTEMA DE COORDINACIÓN EN LA PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL. SISTEMAS COORDINADOS Y SISTEMAS AUTÓNOMOS DE PLANEACIÓN DE DESARROLLO SOCIAL."

Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:

- I. Ingreso corriente *per cápita*;
- II. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;
- V. Calidad y espacios de la vivienda;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII. Acceso a la alimentación, y
- VIII. Grado de cohesión social.

Por su parte, el texto del artículo 37 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, establece:

Las personas o grupos sociales en situación de pobreza serán aquéllos que identifique la Secretaría, con sujeción a los lineamientos y criterios que para la definición, identificación y medición de la pobreza establezca el Consejo Nacional de Evaluación. Para tales efectos, el Consejo Nacional de Evaluación deberá mantener actualizados los indicadores

referidos en el artículo 36 de la Ley, con base en la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que estime convenientes.

La Secretaría, tomando en consideración la opinión y recomendación del Consejo Nacional de Evaluación, determinará los criterios y lineamientos para la medición de los índices de marginación y la identificación de los grupos vulnerables.

El Alto Tribunal determinó que el argumento del actor era infundado.

La Ley General de Desarrollo Social sí concede al mencionado Consejo la facultad de establecer los lineamientos y criterios para definir, identificar y medir la "pobreza", cuya aplicación es obligatoria para las entidades y dependencias públicas encargadas de ejecutar los programas de desarrollo social, las que también tienen el deber de utilizar la información generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, sobre ciertos indicadores.

Precisó que el párrafo primero del artículo 37 del Reglamento coincide con la Ley al establecer que los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la "pobreza" determinados por el CONEVAL, deben ser utilizados por la Secretaría para identificar a las personas o grupos sociales en situación de pobreza.

Por otro lado, respecto a la acción de determinar los criterios que debían ser utilizados para medir los índices de marginación y para identificar a los "grupos vulnerables", el Alto

Tribunal afirmó que si bien el párrafo segundo del artículo 37 del Reglamento otorga esa potestad a la Secretaría de Desarrollo Social, ésta no puede llevarla a cabo de manera autónoma y absoluta sino que debe tomar en cuenta los lineamientos y criterios establecidos por el mencionado Consejo, así como su opinión y recomendación.³³

Por otra parte, respecto a los "grupos sociales en situación de vulnerabilidad", la Ley General de Desarrollo Social en la fracción VI del artículo 5 los define como:

...aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.

Asimismo, los artículos 8o. y 9o. de la misma Ley los identifica como sujetos que tienen derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja, por parte de los tres niveles de gobierno.

El Alto Tribunal agregó que sólo dos artículos de la Ley se refieren al concepto de "marginación", y lo hacen de manera superficial: el artículo 29 señala las zonas de atención prioritaria, menciona la existencia de "índices", en plural, de marginación y pobreza, con lo cual no queda claro si se trata de dos índices diferenciados o de uno solo. Por su parte, el artículo 19 prevé en su fracción III que los programas dirigidos

³³ Por unanimidad de diez votos sobre este punto, se emitió la tesis de rubro: "POBREZA LA DETERMINACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS Y CRITERIOS PARA SU DEFINICIÓN, IDENTIFICACIÓN Y MEDICIÓN NO SON FACULTADES ABSOLUTAS DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL."

a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad son prioritarios y de interés público para la Política Nacional de Desarrollo Social.

De conformidad con lo anterior, el Tribunal en Pleno concluyó que los conceptos de pobreza, marginación y vulnerabilidad no pueden ser considerados como sinónimos. De tal manera que para definir a los "grupos en situación de vulnerabilidad" se hace referencia a múltiples factores, tales como situaciones de riesgo o discriminación, los cuales impiden a los sujetos alcanzar mejores niveles de vida y lograr bienestar. Por otra parte, conceptualmente la pobreza es un concepto de menor extensión que la vulnerabilidad y por ende de difícil definición.³⁴

De acuerdo a las definiciones legales, la pobreza no es, como lo pretendía el actor, el único factor que puede posicionar a una persona o grupo en una situación de vulnerabilidad, la cual estaba vinculada, desde su definición, al concepto de discriminación, el cual de acuerdo al artículo 1o. de la Constitución Federal, encontraba su origen en múltiples categorías: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, de salud, la religión, las opiniones y preferencias, el estado civil, además de cualquier otra que atentara contra la dignidad humana.

El Tribunal en Pleno afirmó que los indicadores establecidos en el artículo 36 de la Ley, para determinar la asignación de apoyos o la orientación de la política de desarrollo social,

³⁴ Por unanimidad de diez votos sobre este punto, se emitió la tesis de rubro: "POBREZA Y VULNERABILIDAD. SUS DIFERENCIAS Y RELACIONES EN LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL."

claramente se referían a la definición, identificación y medición de la "pobreza"; pero que existían otros índices desarrollados por otras entidades de la Administración Pública Federal que medían otros conceptos relacionados con este tema y se encontraban orientados a necesidades y objetos distintos que también servían para definir la política social.³⁵ Así concluyó que existían diferencias entre el término marginación, que se encontraba ligado a una expresión territorial, y el de la pobreza, el cual se expresaba en indicadores referentes a la persona en lo individual.

La marginación se ha definido como: "...el fenómeno estructural que se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios".³⁶ El índice de marginación es una medida que permite estratificar, jerárquicamente, "unidades territoriales" (entidades federativas y Municipios) según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas.

A diferencia de lo anterior, el índice de pobreza toma como medida de bienestar el ingreso por persona, y lo compara

³⁵ Por ejemplo, para medir el bienestar existen otros indicadores que se han utilizado en el país como el utilizado por el INEGI, el Índice de Masas Carenciales, utilizado en la Ley de Coordinación Fiscal, y los Índices de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales, desarrollados por la Secretaría de Desarrollo Social. Véase, *La Medición de la Pobreza en México*, Miguel Székely (coord.), cap. 3, México, Ed. Porrúa, 2005.

³⁶ Véase Consejo Nacional de Población, *Índices de marginación 2005*, p. 11.

con tres puntos de referencia: la pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial.³⁷ Según el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, la manera más sencilla de medir ésta era estableciendo una línea de pobreza monetaria, pues con este procedimiento sólo se tenía que determinar el monto del ingreso corriente necesario para que el individuo pudiera satisfacer sus requerimientos fundamentales.³⁸

El Alto Tribunal expresó que en este sentido podría existir una persona que se encontrara marginada o pudiera ser identificada en una región, zona o unidad territorial marginada, sin que necesariamente se ubicara en el concepto de pobreza. De tal suerte que los índices analizados no eran iguales ni se referían a lo mismo, ni los conceptos utilizados de marginación, pobreza y vulnerabilidad o grupos vulnerables eran sinónimos ni podían ser considerados como tales en la Ley.

Reiteró que la Ley en ningún momento menciona que el índice de pobreza fuese el único existente y, por tanto, utilizable para determinar el universo al cual deben dirigirse los apoyos de la política de desarrollo social, lo que es normativamente viable que el Reglamento contemple los diversos índices y la determinación de grupos vulnerables como beneficiarios de distintos programas de manera independiente.

³⁷ Los tres parámetros que toma en cuenta el Comité son: a) pobreza alimentaria, que se refiere a la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente para adquirir una alimentación mínimamente aceptable; b) pobreza de capacidades, referida a la población que, si bien cubre sus necesidades de alimentación, su ingreso per cápita es insuficiente para realizar las inversiones mínimas aceptables en educación y salud; finalmente, y c) pobreza patrimonial que incluye a la población que, si bien cubre sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, su ingreso per cápita no es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte. *Variantes Metodológicas y Estimación Preliminar*, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, Documento de Investigación, SEDESOL, julio 2002.

³⁸ Por unanimidad de diez votos sobre este punto, se emitió la tesis de rubro: "POBREZA Y MARGINACIÓN. SUS DIFERENCIAS Y RELACIONES EN LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL Y SU REGLAMENTO."

Si bien la Ley se limita a establecer los parámetros para medir la pobreza, esta circunstancia no excluye la posibilidad de utilizar otros indicadores para la elaboración de otros índices que permitiesen la medición de la marginación en un sentido territorial y la vulnerabilidad de personas o grupos como consecuencia de múltiples factores.

El Tribunal en Pleno expresó que si bien la Ley otorga al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social la atribución para definir el índice con el cual identificar y medir la "pobreza"; sin embargo, no establece la exclusividad de ese índice y sí menciona de manera explícita los otros dos conceptos dentro su articulado sin señalar específicamente a qué órgano de la administración le correspondería determinar su contenido.

Con base en lo anterior, concluyó que respecto a los conceptos de pobreza, de marginación y de existencia de grupos vulnerables, el Reglamento no se excedía a lo determinado en la Ley, ya que sólo desarrollaba los conceptos ahí contenidos.³⁹

- El sistema de evaluaciones

La Cámara de Diputados, en esencia, argumentó que los artículos 77, 78, 79, 80 y 81 del Reglamento impugnado facultan a las dependencias de la Administración Pública Federal para evaluar los programas, acciones y recursos destinados al desarrollo social que tuvieran a su cargo; que una vez concluidas estas evaluaciones, deben enviarse al Consejo Nacio-

³⁹ Por unanimidad de diez votos sobre este punto, se emitió la tesis de rubro: "POBREZA, MARGINACIÓN Y VULNERABILIDAD. CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL NO CONSTITUYEN SINÓNIMOS."

nal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para su revisión. Sin embargo, el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social establece que la valuación de la Política de Desarrollo Social es una atribución del citado Consejo, quien puede realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa. De tal manera que el Reglamento introducía, contrariamente a lo establecido en la Ley, la figura de las "autoevaluaciones".

Asimismo, la parte promovente expresó que la obligación establecida en el reglamento para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de cubrir el costo de las evaluaciones de los programas de desarrollo social, así como la posibilidad de contratar "evaluadores externos", contravenía la independencia y la objetividad que debía existir en el sistema de evaluaciones establecido en la Ley y propiciaba una situación de subordinación y dependencia entre el evaluador y la entidad evaluada.

El Alto Tribunal consideró infundado el argumento del actor con base en las siguientes consideraciones:

El texto de los artículos del Reglamento de la Ley General de Desarrollo impugnados es el siguiente:

ARTÍCULO 77. Las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal podrán realizar evaluaciones de los programas, acciones y recursos específicos destinados al desarrollo social que tengan a su cargo, para lo cual deberán observar los criterios, normas y lineamientos que establezca el Consejo Nacional de Evaluación.

Una vez concluidas, deberán ser enviadas al Consejo Nacional de Evaluación para su consideración y, en su caso, revisión.

ARTÍCULO 78. El Consejo Nacional de Evaluación verificará que las evaluaciones que se realicen en los términos del artículo anterior, cumplan con los criterios, normas y lineamientos que al efecto haya emitido.

ARTÍCULO 79. Las evaluaciones de impacto de los programas de desarrollo social podrán realizarse a través de procesos anuales o multianuales, de conformidad con la información y naturaleza del programa.

ARTÍCULO 80. El informe de impacto de los programas de desarrollo social se presentará en los periodos que determine el Consejo Nacional de Evaluación, de acuerdo con la naturaleza del programa sujeto a evaluación.

ARTÍCULO 81. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan a su cargo programas, acciones o recursos destinados al desarrollo social, tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Coordinarse con el Consejo Nacional de Evaluación;
- II. Implementar un sistema de verificación y seguimiento para sus programas, acciones, fondos y recursos de desarrollo social, de acuerdo con los criterios y lineamientos que establezca el Consejo Nacional de Evaluación y demás disposiciones aplicables;
- III. Cubrir el costo de las evaluaciones de los programas de desarrollo social que realicen, con cargo a sus respectivos presupuestos, y
- IV. Realizar los procedimientos para las evaluaciones externas de sus programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social a través de organismos independientes, con base en los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación.

Por otra parte, los artículos relativos de La ley General de Desarrollo Social expresan:

ARTÍCULO 72. La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

ARTÍCULO 73. Los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas. Cuando las evaluaciones se lleven a cabo por un organismo distinto del Consejo, éste emitirá la convocatoria correspondiente y designará al adjudicado.

La finalidad de las evaluaciones previstas en el artículo 72 transcrito, es la revisión periódica de las acciones y del cumplimiento de los programas de la Política de Desarrollo Social. De tal manera, que de acuerdo a los resultados obtenidos, pudiera ser repetida, reorientada o suspendida total o parcialmente. Por otra parte, expresó que el artículo 43, fracción IX, de la Ley, prevé que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría del ramo podía, a su vez, realizar evaluaciones de esa política con el objeto de informar a la sociedad acerca de las acciones que se hubiesen realizado.⁴⁰

⁴⁰ ARTÍCULO 43. Corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría, las siguientes atribuciones:

...
IX. Realizar evaluaciones de la Política Nacional de Desarrollo Social e informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social;

Agregó que de acuerdo a lo anterior, hay dos tipos de evaluaciones. Por un lado, aquellas realizadas por el CONEVAL, con objetivos y efectos específicos y, por otro, las realizadas por la Secretaría de Desarrollo Social con fines informativos para la sociedad, pero que la existencia de una no nulifica la de la otra.

El Tribunal en Pleno precisó que en el Reglamento se encuentran las dos formas de evaluación y que ambas deben seguir los lineamientos establecidos por el CONEVAL, lo que evita la formación de criterios o parámetros diferentes entre ambas modalidades.

De tal manera que las normas impugnadas del Reglamento, claramente se refieren a la que puede ser calificada como "autoevaluación con fines informativos", la cual se limita a medir y valorar los programas y acciones realizados por algunas dependencias de la Administración Pública Federal, por lo que es lógico que su costo fuera cubierto con cargo a los presupuestos de las entidades evaluadas. Por el contrario, las evaluaciones realizadas por el CONEVAL, no pueden ser sino con cargo a su propio presupuesto como organismo público descentralizado.

De acuerdo a lo anterior, el Tribunal en Pleno concluyó que los artículos 77, 78 y 81, fracción III del Reglamento impugnado son aplicables a las autoevaluaciones, las cuales no contradicen a la Ley y sólo se establecen como un sistema paralelo con efectos informativos. Que los demás artículos impugnados, el 79, 80 y 81 fracciones I, II y IV

son aplicables a las evaluaciones realizadas por el Consejo o por los organismos evaluadores independientes que no dependían de la Secretaría de Desarrollo Social, ni jerárquica ni financieramente, por lo que sí podían tener efectos sobre los programas.

Agregó que también era equivocado el argumento del actor acerca de que las entidades ejecutoras pueden contratar evaluadores externos, ya que esto sólo es válido respecto a los procedimientos relacionados con las evaluaciones del Consejo, no para las autoevaluaciones.

Además, la disposición del Reglamento que establece el envío de estas autoevaluaciones al CONEVAL para su consideración y, en su caso, revisión, de ninguna manera afecta, desplaza o limita las facultades de evaluación independientes que ese Consejo tiene, más bien pretende asegurar un cierto grado de uniformidad y posibilitar la revisión de las autoevaluaciones con fines informativos por parte del Consejo.⁴¹

ii. Desestimación de la inconstitucionalidad del artículo 72 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social

El promovente argumentó que el Ejecutivo Federal se adjudicaba atribuciones que constitucionalmente corresponden al

⁴¹ Por unanimidad de diez votos sobre este punto, se emitió la tesis de rubro: "DESARROLLO SOCIAL. SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA RELATIVA."

Congreso de la Unión, pues al disponer en el artículo 72 del Reglamento la obligación del CONEVAL de presentar un informe anual al titular de la Secretaría de Desarrollo Social sobre los resultados de las actividades realizadas por las contralorías sociales, había emitido disposiciones generales que no encontraban sustento en la Ley ni en el decreto de creación del Consejo, el cual además no contaba con facultades de contraloría y, por tanto, no tenía porqué rendir algún tipo de informe sobre esta materia.

El Tribunal en Pleno desestimó la impugnación hecha al artículo 72 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social⁴² y ordenó archivar el expediente como asunto concluido por lo que hacía a esta norma, en atención a que la votación sobre su inconstitucionalidad propuesta en el proyecto del Ministro José Ramón Cossío Díaz, fue de 6 votos a favor y 4 en contra,⁴³ por lo que la propuesta de invalidez de la norma no había alcanzado la mayoría de 8 votos exigida para invalidarla, por tanto, de acuerdo a la normativa aplicable procedió a desestimar la controversia en lo que se refería a este tema.⁴⁴

⁴² En sesión pública de 3 de marzo de 2008.

⁴³ A favor votaron los Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Meza y en contra estuvieron los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas y del Presidente en funciones Azuela Güitrón.

⁴⁴ Sobre la declaratoria de invalidez del artículo 72 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza, los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas y Presidente en funciones Azuela Güitrón votaron en contra y reservaron su derecho a formular votos particulares o, en su caso, de minoría, excepto el Ministro Aguirre Anguiano, y los Ministros Cossío, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza reservaron el suyo para formular voto de mayoría.

iii. Consultas públicas y financiamiento a órganos sociales mediante la coinversión

- Las consultas públicas

El actor argumentó que en el Reglamento se imponen las consultas públicas como un medio de participación social, pero omite requerir la aprobación previa de la Comisión Nacional de Desarrollo Social para hacerlas, a la vez que evaden las atribuciones del Consejo Consultivo de Desarrollo Social en esta materia.

A juicio del Tribunal en Pleno este argumento resultaba infundado. En primer término, porque en la Ley General de Desarrollo Social no se le atribuye a la mencionada Comisión la función de aprobar las consultas públicas, sino únicamente aprobar las reglas a las que debe ceñirse la participación social; dentro de las cuales se encuentran los mecanismos y criterios para la realización de consultas:

ARTÍCULO 50. La Comisión Nacional estará facultada para atender la solicitud de colaboración de los sectores social y privado cuando se traten asuntos de su interés o competencia, y sus funciones son las siguientes:

...

- IX. Aprobar la propuesta de reglas que deban regir la participación social que haga la Secretaría;

Por otra parte, agregó que la Ley en ningún momento prevé que la participación social se ciña exclusivamente a las formas establecidas en las reglas emitidas por la Secretaría de Desarrollo Social y aprobadas por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, como argumentaba el actor, sino por el contrario, su

artículo 43, fracción VIII confiere al gobierno federal la amplia facultad de fomentar la participación de la sociedad en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas de desarrollo social. Además, esta amplia atribución del Ejecutivo Federal es acorde con lo previsto en el artículo 26 constitucional en el sentido de que la ley debe facultarlo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática.

Además, el mismo Reglamento reconoce la facultad de emitir reglas generales por parte de la Secretaría y de ser aprobadas por la Comisión Nacional de Desarrollo Social en su artículo 55, que textualmente señala:

La Secretaría elaborará y someterá a la aprobación de la Comisión Nacional, las reglas que deberán regir la participación social, para garantizar el derecho a las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la Política Social.

En segundo término, el Tribunal en Pleno expresó que el Consejo Consultivo de Desarrollo Social no tiene exclusividad sobre los temas que debían ser motivo de consulta por parte de la Secretaría de Desarrollo Social. Si bien la Ley lo faculta para proponer consultas sobre los temas importantes, en ningún momento esto limita a la Secretaría para realizar, por sí misma, las consultas sobre los programas y acciones de desarrollo social que estimase pertinentes, conforme a las reglas previamente aprobadas por la Comisión Nacional de Desarrollo Social.

Por su parte, el artículo 58 del Reglamento especifica que estas consultas se harán con el propósito de recibir propuestas y, en su caso, incorporarlas a los programas correspondientes:

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría, podrá realizar consultas públicas sobre los programas y acciones de desarrollo social, con el propósito de recibir propuestas y, en su caso, incorporarlas a los mismos.

De este modo, contrariamente a lo afirmado por el actor, el Reglamento no impone las consultas públicas como medio de participación social, ya que las mismas no pueden tener otra naturaleza; sino que por su inclusión quedan sujetas a las reglas aprobadas por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, lo que claramente otorga mayor objetividad al mecanismo de realización de las mismas, de la cual carecerían de no ser consideradas como mecanismos de participación social.⁴⁵

- El financiamiento

En este rubro la Cámara argumentó que la Ley prevé en su artículo 64 que las organizaciones sociales pueden recibir fondos públicos para la operación de programas propios; sin embargo, el Reglamento establece que esto se debe hacer a través de la figura de la "coinvertión", con lo cual invadía las facultades del Poder Legislativo. Agregó que este modelo de financiamiento suponía, además, que las organizaciones sociales aportaran obligadamente un porcentaje de los recursos

⁴⁵ Por unanimidad de diez votos sobre este punto, se emitió la tesis de rubro: "CONSULTAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL. LA COMISIÓN NACIONAL RESPECTIVA CARECE DE FACULTADES PARA APROBAR LAS QUE EFECTÚE LA SECRETARÍA DEL RAMO."

necesarios para el desarrollo del proyecto social, con lo cual también resultaba discriminatorio, ya que si alguna organización no contaba con el total de los recursos, fuera de reciente creación o estuviese operada por grupos de población pobre, no podía aspirar a recibir apoyo y quedaría al margen de los beneficios otorgados por la Ley.

El Alto Tribunal expresó que este argumento era infundado, pues si bien la Ley prevé que las organizaciones de la sociedad civil pueden recibir fondos públicos para operar programas sociales propios, señala por otra parte que para ello debe estarse a lo establecido en el Reglamento,⁴⁶ el cual prevé a su vez esquemas para la participación social en varios rubros:

- Formulación de políticas sociales en beneficio de las personas, familias y grupos identificados en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad;
- Formulación de políticas para el fomento del sector social de la economía;
- Ejecución de programas de desarrollo social e instrumentación y sistematización de modelos y prácticas de intervención por medio de la coinversión social;
- Realización de acciones de contraloría social.

⁴⁶ ARTÍCULO 64. Las organizaciones podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios, a excepción de aquellas en las que formen parte de sus órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles.

ARTÍCULO 65. Para efectos del artículo anterior, las organizaciones deberán estar formalmente constituidas ante autoridad competente o fedatario público, además de cumplir con lo que establezca el reglamento respectivo.

De igual manera afirmó que de entre las alternativas anteriores, la única viable para financiar proyectos de desarrollo social "propios" es la coinversión, ya que los demás casos son variantes en la formulación de políticas de desarrollo social y de las contralorías.

De acuerdo a lo anterior, el Reglamento no invade facultades de la Ley, ya que esta misma le delega directamente el establecimiento de las modalidades para otorgar los fondos públicos a las organizaciones. La Ley prevé sólo la posibilidad de financiar programas propios, mientras que reglamentariamente se elige una de las modalidades posibles para otorgar fondos públicos para esos fines y con ello no se violenta lo establecido en la Ley, ya que la elección dependerá de la situación económica y de la política social específica de quien tuviese en su responsabilidad la política de desarrollo social y la emisión de normas reglamentarias, esto es, el Ejecutivo Federal.

Además, la Ley no obliga a otorgar fondos públicos sin requerir un compromiso financiero por parte de las organizaciones a las que perteneciera el proyecto, por lo que ésta es una elección válida por parte de quien desarrolla las reglas y aporta los fondos públicos para implementarlo.

De tal manera, que el modelo de coinversión no es discriminatorio, puesto que el Reglamento no establece para las organizaciones sociales un porcentaje mínimo de participación, ni es el elemento más importante para elegir los programa a financiar, ya que éstos son determinados conforme a las reglas aprobadas por la Comisión Nacional de Desarrollo Social.

iv. La impugnación genérica del actor sobre la violación a varios artículos constitucionales

El Tribunal en Pleno expresó que de lo analizado con anterioridad, con excepción de la declaratoria de invalidez, bien se podía concluir que los artículos impugnados del Reglamento y que habían sido analizados pormenorizadamente, no transgredían lo establecido en la Ley que reglamentaban y, por tanto, de ninguna forma implicaban la violación a los artículos 16, 49, 72, inciso f), 73 fracción XXIX-D, 89 fracción I, 87 y 128 de la Constitución Federal como pretendía el actor.

Añadió, que los argumentos del actor constituían diversas expresiones de un mismo razonamiento: la facultad del Poder Legislativo de regular la materia de desarrollo social y la subordinación del Reglamento emitido por el Poder Ejecutivo para su concreción, desarrollo y ejecución. En este sentido, su argumento acerca de la violación a los artículos 49 y 73 constitucionales, se refería a la separación de las facultades entre los dos Poderes mencionados y a la invasión por ejercicio indebido por parte del segundo de ellos.

El Alto Tribunal señaló que en cuanto a la impugnación hecha al inciso f) del artículo 72 constitucional, el actor se refería al principio de no derogabilidad de las leyes por parte de los reglamentos y a una aplicación específica del principio de *contrarius acta*, el cual establece que un acto jurídico sólo puede ser modificado por otro idéntico al que le dio origen, y concluyó que aquí, de nuevo, se encontraba frente al argumento de un pretendido uso indebido de atribuciones por parte del Ejecutivo respecto de las facultades del órgano legislativo.

Agregó que respecto al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, el actor simplemente había volteado la impugnación para señalar el exceso de atribuciones que el Poder Ejecutivo se había otorgado en su Reglamento con relación a lo señalado en la Ley, lo cual transgredía el principio de subordinación jerárquica y reserva.

Finalmente, respecto a los artículos 87 y 128 constitucionales, a juicio del actor, los funcionarios involucrados en las transgresiones al régimen de competencias habían violado la protesta específica de guardar y hacer guardar la Constitución y todas las leyes que de ella emanaran. El Alto Tribunal rechazó esta apreciación bajo el argumento de que los funcionarios públicos no habían transgredido su ámbito de competencias, ya que los planteamientos del demandante no habían resultado ser un problema orgánico o competencial entre órganos del Estado.

Conforme a todo lo analizado previamente, el Tribunal en Pleno concluyó que sólo se hubiera podido establecer la violación a cada uno de los artículos constitucionales, con excepción del 87 y el 128, si se hubiese encontrado una vulneración al principio de legalidad establecido en el artículo 16 de la Constitución Federal, lo cual no había sido el caso y, por tanto, el Ejecutivo no se había extralimitado en sus facultades para invadir la esfera del Poder Legislativo en ninguno de los puntos analizados sobre este tema.

v. Modelo social único y focalización

La Cámara de Diputados Federal impugnó el artículo 15 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social por

considerar que violaba preceptos constitucionales y sobrepasaba lo señalado en la Ley reglamentada.

- Argumentos constitucionales

El actor manifestó que la norma impugnada violaba los artículos 3o., 4o. y 123 de la Constitución Federal al no garantizar el pleno ejercicio de los derechos ahí consagrados a "toda" la población, y limitar su atención a los "grupos" identificados en situación de pobreza marginación o vulnerabilidad.

El Tribunal en Pleno expresó que el argumento del actor era infundado.

El contenido del artículo 15 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social controvertido es:

Los programas de la Administración Pública Federal que se deriven del sistema Nacional de Planeación, relativos al desarrollo social, incluirán, según sea el caso, las materias previstas en los artículos 14 y 19 de la Ley, y atenderán a los grupos y personas identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad.

El hecho de que la Constitución establezca que los derechos sociales deben tener un alcance general no implica universalizar la implementación de todos. Asimismo, precisó que tampoco significaba que los derechos sociales fuesen derechos programáticos, ya que sí establecen una obligación específica para el Estado; sin embargo, no excluyen la prioridad de los grupos más desaventajados frente a los menos desfavorecidos.

Agregó que de conceder razón al actor respecto a la obligación del Estado de prever el acceso universal a la totalidad de los derechos sociales y excluir a las políticas focalizadas sobre un grupo de personas, haría impracticable una política pública en relación a los individuos más marginados de la sociedad. Los países como el nuestro, con un grado de desigualdad importante y con un índice relevante de pobreza entre la población, deben asumir forzosamente un criterio en el que prevalezcan los grupos menos favorecidos para la asignación de ciertos beneficios.

Llevado al absurdo, el argumento de los demandantes haría superflua la definición misma de pobreza, ya que no solamente los derechos de aplicación universal, sino que la totalidad de los programas de desarrollo tendrían que ser para todas las personas sin poder distinguir entre ellas para su asignación.

El Tribunal en Pleno señaló que constitucionalmente los derechos sociales se encuentran vinculados a la facultad de la Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, así como a las vertientes de coordinación entre los tres niveles de gobierno, por lo que no es posible hablar de ellos sin sistemas que identifiquen e implementen políticas públicas dirigidas a los grupos que requiriesen prioritariamente la disminución de su desventaja frente al resto de la población.

En este sentido, no todos los derechos constitucionales mencionados por el actor estaban relacionados directamente con la Ley General de Desarrollo Social, sino que se encuentran en legislaciones diversas y específicas para cada uno de ellos. Además, en materia de derechos sociales, la Constitución

Federal debe conjuntar la obligación del Estado de proporcionar bienes y servicios, con la concurrencia y coordinación de sus facultades en materia financiera y presupuestal, lo cual, permite jerarquizar y establecer prioridades para la asignación de recursos para atender las necesidades particulares de los ciudadanos para que todos lleguen a alcanzar un nivel general de bienestar.

El Alto Tribunal concluyó que el argumento del actor se encontraba desencaminado, ya que la Constitución delega en el Estado la facultad de planear sus acciones en atención de las necesidades y requerimientos de la población. En una sociedad que gozara de bienestar general y equitativo no tendría sentido dirigir los programas para el desarrollo hacia grupos específicos. Sin embargo, claramente ésta no era la situación de la población mexicana, lo cual se podía comprobar de manera empírica con base en cualquier indicador del bienestar; como tampoco tendría sentido la existencia de la misma Ley de Desarrollo Social cuyo objetivo era la disminución o eliminación de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas o grupos más desaventajados.⁴⁷

- Argumentos legales

En este rubro el actor argumentó básicamente que el artículo 15 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, instaura un modelo de política social único, el cual focaliza la atención sobre los grupos en desventaja y con ello viola los artículos 1 y 6 de la Ley, siendo que debe garantizarse

⁴⁷ Las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, se reservaron el derecho para formular votos concurrentes, respecto al modelo social único y focalización y al papel de los tribunales constitucionales ante los temas de desarrollo social, respectivamente. Véase el voto de la Ministra Olga Sánchez Cordero en la página 117 de este folleto.

para "todos" el pleno ejercicio de los derechos para el desarrollo social tales como: educación, salud, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, alimentación y seguridad social.

El Alto Tribunal manifestó que el actor volvía a argumentar que el artículo impugnado del Reglamento se inclinaba por un modelo de asignación "focalizada" frente a derechos que se pretendían "universales" en la Constitución y que eran "extendidos" por la Ley, por lo que reiteró que ésta no ordena al legislador que establezca un tipo de programa específico y tampoco prohíbe la existencia de programas "focalizados" de ahí que el Reglamento no se excediera ni omitiera regular un mandato particular.

Por otra parte, el actor expresó que la Ley establecía dos modelos complementarios para la atención de necesidades de la población y para alcanzar la plena vigencia de los derechos sociales. Uno preventivo, que evitaba la existencia de pobreza y, el segundo, el curativo, que se encargaba de atender a personas y hogares sólo cuando ya hubiesen caído en la pobreza a través de programas "focalizados".

Estos enfoques se expresaban en modelos de bienestar social específicos, para lo cual el actor identificó tres de ellos:

- El liberal o residual, en el que predominaba la satisfacción de necesidades a través del mercado y los derechos dependían de la demostración de una necesidad insatisfecha;
- El de seguridad social obligatoria o corporativistas-conservadores, que prevenía derechos amplios a los

asegurados pero los beneficios dependían casi totalmente de las contribuciones; y,

- El social demócrata, que se extiende a nuevas clases medias para lograr una igualdad a un nivel más alto y no al de necesidades mínimas.

La Cámara de Diputados planteó que el artículo 15 del Reglamento cerraba la puerta a dos de los modelos y escogía el liberal como el "deseable" y único.

A juicio del Alto Tribunal la base del argumento anterior era la existencia de tres modelos posibles de desarrollo, los cuales, de acuerdo a la literatura especializada,⁴⁸ surgían de una clasificación particular sobre los diferentes tipos de Estado de Bienestar.⁴⁹ Por ejemplo: Alemania, Estados Unidos y Suecia eran considerados dentro del modelo conservador, social y liberal, respectivamente. Agregó que el actor recurría además a una clasificación académica que ya había sido rebasada y que existía por lo menos un cuarto modelo adicional, que no había sido mencionado, lo cual originaba dudas acerca de la capacidad explicativa y la permanencia de la clasificación particular adoptada por el actor.⁵⁰

⁴⁸ Sobre las alternativas de los modelos teóricos que utilizan los Estados de Bienestar, se pueden consultar: Gosta Esping-Anderson, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990; Carlos Ochando Claramunt, *El Estado de Bienestar, Objetivos, Modelos y Teorías Explicativas*, Ariel Practicum, Barcelona, 1999, y Alexander Hicks y Lane Kenworthy, "Varieties of Welfare Capitalism", en *Socio-Economic Review*, Vol. 1, No. 1. (Jan. 2003), pp. 27-61.

⁴⁹ El libro sobre esta clasificación es: Gosta Esping-Anderson, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, op. cit.

⁵⁰ Esto se puede evidenciar de las críticas hechas en las reseñas al autor por: Claus Offe, en *American Journal of Sociology*, Vol. 96, No. 6. (May, 1991), pp. 1555-1557; Philip J. O'Connell, en *Social Forces*, Vol. 70, No. 2. (Dec., 1991), pp. 532-534; Karl Hinrichs, en *European Sociological Review*, Vol. 8., No. 2. (Sep., 1992), pp. 200-202. Además de las posibles clasificaciones alternativas que pueden encontrarse reseñadas en el libro de Carlos

Concluyó que la Constitución y la Ley no habían adoptado un modelo específico que respondiera a las características del tipo ideal preferido por el actor, así como tampoco prohibían ninguno en particular. Por tanto, no se entendía en qué momento la existencia de una clasificación teórica sobre los Estados de Bienestar se convertía en una exigencia legal o constitucional para el Reglamento analizado.⁵¹

Finalmente, el actor afirmó que el artículo 15 del Reglamento excluía también las vertientes de la seguridad social y de los programas asistenciales, de desarrollo regional, de infraestructura social básica y de fomento del sector social de la economía, previstos en el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social. Así como los programas prioritarios establecidos en las fracciones I, II y V a IX del artículo 19 de esa misma Ley, los cuales textualmente señalan:

ARTÍCULO 14. La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

- I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;
- II. Seguridad social y programas asistenciales;
- III. Desarrollo Regional;
- IV. Infraestructura social básica, y
- V. Fomento del sector social de la economía.

Ochando Claramunt, *El Estado de Bienestar...*, op. cit.; o finalmente, un ejemplo de clasificación alternativa en un sentido gradual en Alexander Hicks y Lane Kenworthy, *Varieties of Welfare Capitalism*, op. cit.

⁵¹ Por mayoría de nueve votos sobre este punto, se emitió la tesis de rubro: "DESARROLLO SOCIAL. EL ARTÍCULO 15 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA QUE PREVE UN MODELO SOCIAL ÚNICO DE FOCALIZACIÓN RADICAL PARA LA ATENCIÓN A GRUPOS EN DESVENTAJA, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

ARTÍCULO 19. Son prioritarios y de interés público:

- I. Los programas de educación obligatoria;
- II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;
- III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;
- IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria;
- V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil;
- VI. Los programas de abasto social de productos básicos;
- VII. Los programas de vivienda;
- VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y
- IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

La parte actora agregó que al excluir el fomento del sector social de la economía transgredía a su vez el artículo 33 de la Ley, el cual preveía que los tres niveles de gobierno debían promover la generación de empleos e ingresos de las personas, familias, grupos y asociaciones productivas.

El Alto Tribunal negó que la parte actora tuviera razón al afirmar que el artículo 15 del Reglamento desconocía algunas de las vertientes y programas establecidos en la Ley, cuando este mismo artículo impugnado remite expresamente a los artículos 14 y 19 de la misma.

Reiteró que una orientación o preferencia teórica del actor no era razón suficiente para considerar que el Reglamento

se excediese o que fuese omiso frente a la Ley. Además en ningún lugar ni del texto ni de los procesos legislativos que habían dado origen a la Ley se expresaba una posición preferente del legislador sobre un modelo teórico en particular.

El Tribunal en Pleno enfatizó, que lo anterior de ninguna manera significaba que los derechos sociales no fuesen obligatorios o ejecutables directamente; sin embargo, lo que no podía hacer era determinar el modelo de bienestar más "deseable", si la Constitución o la Ley no lo hacían. Que en este caso simplemente había que constatar si las disposiciones del Reglamento excedían o no a lo establecido por la Ley, no si existían otros modelos "posibles" que hubieran podido ser contemplados a nivel reglamentario.

Agregó que podía evaluar la relación normativa existente entre la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento, en términos de excesos u omisiones, o aun en su relación directa con ciertos artículos constitucionales, pero en ningún momento podía evaluar las políticas públicas particulares que alguno de los actores elegía válidamente dentro del catálogo de sus competencias.⁵²

Finalmente y por todo lo señalado, el Alto Tribunal rechazó que la emisión del Reglamento impugnado violentara el ar-

⁵² Sobre el reconocimiento de validez del artículo 15 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díez, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente en funciones Azuela Güitrón, el Ministro Góngora Pimentel votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular.

título 133 constitucional, ya que los órganos habían realizado sus funciones con apego al orden jurídico ahí establecido.

Así, el Alto Tribunal resolvió dicha controversia en sesión de 3 de marzo de 2008, donde estableció que era parcialmente procedente e infundada conforme a los razonamientos vertidos en ella.

8. TESIS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN

Derivada de la resolución recaída a la referida controversia constitucional, emanaron las tesis jurisprudenciales de rubros y textos siguientes:

CONSULTAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL. LA COMISIÓN NACIONAL RESPECTIVA CARECE DE FACULTADES PARA APROBAR LAS QUE EFECTÚE LA SECRETARÍA DEL RAMO.—De ningún artículo de la Ley General de Desarrollo Social se desprende que la Comisión Nacional de Desarrollo Social tenga que aprobar las consultas específicas que realice la Secretaría de Desarrollo Social, ya que su atribución se refiere a la aprobación de las reglas mediante las cuales se regirá la participación social por parte de la Secretaría de Desarrollo Social. Dentro de estas reglas deben estar los mecanismos y criterios para la realización de consultas; sin embargo, en ningún momento se desprende que la aprobación por parte de la Comisión Nacional de Desarrollo Social deba ser de cada consulta en lo particular. Si bien la Ley establece la facultad de la Comisión de aprobar las reglas aprobadas por la Secretaría, lo cierto es que, en ningún momento, se prevé que la participación social se ciña exclusivamente a

las formas establecidas en dichas reglas, sino por el contrario, el artículo 43, fracción VII, de la Ley confiere al gobierno federal la amplia facultad de fomentar la participación de la sociedad en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas de desarrollo social. Además, esta amplia atribución del Ejecutivo Federal es acorde con lo previsto en el artículo 26 constitucional en el sentido de que la ley lo facultará para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática. De acuerdo a lo anterior, el mismo Reglamento reconoce la facultad de emisión de reglas generales por parte de la Secretaría y su aprobación por la Comisión Nacional de Desarrollo Social en su artículo 55. Además, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social no tiene exclusividad sobre los temas que deban ser motivo de consulta por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, pues si bien la Ley lo faculta para proponer consultas sobre los temas importantes, en ningún momento esto limita a la Secretaría para realizar, por sí misma, las consultas sobre los programas y acciones de desarrollo social que estime pertinentes, conforme a las reglas previamente aprobadas por la Comisión Nacional de Desarrollo Social. Por su parte, en el artículo 58 del Reglamento se especifica que estas consultas se harán con el propósito de recibir propuestas y, en su caso, incorporarlas a los programas correspondientes.⁵³

DESARROLLO SOCIAL. EL ARTÍCULO 24 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO TRANSGREDE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 18, 20 Y 23 DE ESA LEY.—Los artículos 18, 20 y 23 de la Ley General de Desarrollo Social establecen que los programas,

⁵³ *Semanario...*, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, p. 1061, tesis P./J. 89/2009; IUS: 166711.

fondos y recursos destinados al desarrollo social no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, disponen que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior y, finalmente, que la distribución del gasto social deberá sujetarse a los criterios establecidos en la Ley. Ahora bien, lo que el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social prevé es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integrará el proyecto de presupuesto de egresos de conformidad con las disposiciones aplicables, asimismo establece la obligación de previsión e integración de recursos para aquellas entidades de la Administración Pública Federal que tengan a su cargo programas de desarrollo social. Es por tanto evidente que este artículo en ningún momento autoriza o faculta a la Secretaría para disminuir los montos presupuestales destinados a los programas de desarrollo social ni para que pueda proponer o determinar que el gasto social sea inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior, esto es, que violente la garantía presupuestaria establecida en la Ley, por lo que el artículo reglamentario solamente pormenoriza una fase más del complejo proceso de integración del proyecto de presupuesto, en la materia específica de desarrollo social y, por tanto, es constitucional.⁵⁴

DESARROLLO SOCIAL. EL ARTÍCULO 24 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERA LOS ARTÍCULOS 52 Y 53 DE ESA LEY.—El artículo 24 del citado Reglamento no transgrede los artículos 52 y 53 de

⁵⁴ *Ibid*, p. 1062, tesis P./J. 80/2009; IUS: 166675.

la Ley General de Desarrollo Social ya que en ningún momento dispone que los acuerdos de la Comisión Intersecretarial de Derecho Social sean obligatorios en los términos que prevé la Ley ni que éstos se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, porque el mencionado artículo 52 establece las funciones de esa Comisión de las que se advierte que no todas son del mismo tipo ni revisten las mismas características formales, como por ejemplo, la fracción II que específicamente le otorga la función de "proponer" las partidas y montos del gasto social que se deben integrar en el anteproyecto de presupuesto, es decir, contiene una facultad de "propuesta". Por su parte, el artículo 53 de la citada Ley señala que los acuerdos de esta Comisión Intersecretarial son obligatorios. En este sentido, es evidente que la facultad que dicha Comisión tiene para proponer las partidas y montos del gasto social no tiene carácter obligatorio, pues se trata solamente de una propuesta que puede o no ser adoptada por las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.⁵⁵

DESARROLLO SOCIAL. ES PARTE INTEGRANTE DE LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO, POR LO QUE ES UNA MATERIA COORDINADA ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO, EN SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, PARA LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—Como lo establecen los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal, la planeación nacional de desarrollo es la ordenación racional y sistemática de acciones que con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento

⁵⁵ *Ibid.*, p. 1063, tesis P./J. 81/2009; IUS: 166674.

racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos contenidos en la propia Constitución y las diversas leyes que las desarrollan. En lo que se refiere a la materia de desarrollo social, si bien ésta no se encuentra definida de manera directa en la Constitución como sí lo están algunas otras vertientes de la planeación, la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 15 claramente establece que la elaboración del programa nacional de desarrollo social estará a cargo del Ejecutivo Federal en los términos y condiciones de la Ley de Planeación, lo que hace evidente la íntima relación de ambas materias y el marco normativo al cual se debe ajustar aquélla. De este modo, mediante la llamada "Política Nacional de Desarrollo Social" se llevan a cabo las acciones relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo en lo concerniente a su preparación, formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control en la materia de desarrollo social. Por tanto, si bien la fracción XXIX-D del artículo 73 constitucional no especifica la naturaleza de la facultad como coordinada o de algún otro tipo se puede concluir que la materia de desarrollo social, en el contexto de la planeación, es una materia coordinada mediante los mecanismos establecidos en la propia Ley General de Desarrollo Social entre los distintos niveles de gobierno, en sus respectivas competencias, para la consecución de estos objetivos.⁵⁶

DESARROLLO SOCIAL. LOS ARTÍCULOS 16, 41, FRACCIÓN VII Y 51, FRACCIÓN III, DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VULNERAN LOS ARTÍCULOS 5 Y 27 DE ESA LEY.—De una lectura sistemática de los artículos legales relacionados con el esta-

⁵⁶ *Ibid.*, p. 1064, tesis P/J. 77/2009; IUS: 166673.

blecimiento del padrón de beneficiarios se advierte que su integración se realiza a través de una mecánica de coordinación y cooperación por parte de las entidades federativas y los municipios con el Gobierno Federal, con lo que en ningún momento se desnaturaliza la participación de los tres órdenes de gobierno, sino que más bien, la modaliza al canalizarla forzosamente mediante dos tipos de convenios. Así, el artículo 5, fracción X, de la Ley General de Desarrollo Social lo único que establece es lo que debe entenderse por padrón, mientras que el artículo 27 prevé la participación de los tres órdenes de gobierno en la integración del padrón para asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social. Estos dos artículos deben ser leídos en relación con el artículo 39 de la citada Ley que se refiere a la coordinación del Sistema Nacional de Desarrollo Social, el cual establece que la misma: "compete a la Secretaría con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales de los gobiernos municipales y de las entidades federativas". En este contexto de coordinación, queda claro que la facultad establecida legalmente es de origen federal otorgada para ser instrumentada por la Secretaría de Desarrollo Social, la que tiene la facultad y mandato de promover la celebración de convenios, en tanto que el Reglamento establece la estructura mediante la cual dicha dependencia integrará los padrones para la aplicación de los programas a su cargo. Así, desde este contexto de coordinación se advierte que los artículos 16, 41, fracción VII y 51, fracción III, del Reglamento establecen un mecanismo para la participación tripartita en la implementación de una facultad federal que no puede ser sino mediante la coordinación y cooperación con los distintos niveles de gobierno. De este modo, se establece un sistema complejo en el cual no se deja solamente a la Secretaría de Desarrollo Social la responsabilidad de la integración del padrón, es decir, la Secretaría no ejerce su facultad de

manera autónoma y omnímoda, sino que tiene que promover la participación por medio de los mencionados convenios, los cuales permiten el establecimiento del procedimiento conjunto y el calendario para la integración y actualización tanto de padrones de beneficiarios federales, como de los de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.⁵⁷

DESARROLLO SOCIAL. SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA RELATIVA.—El artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social prevé que la evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, pudiendo ejecutarla por sí mismo a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa. Estas evaluaciones tienen un objeto particular especificado en el mismo artículo: la revisión periódica del cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social. Así, dependiendo de los resultados obtenidos, tiene facultades para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. Por otro lado, el artículo 43, fracción IX, de la citada Ley General prevé que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social puede, a su vez, realizar evaluaciones de la Política Nacional de Desarrollo Social para informar a la sociedad sobre las acciones en torno al tema. Ambos tipos de evaluaciones son diversas y tienen cabida en el mismo sistema de evaluación de la Política de Desarrollo Social. En efecto, por un lado, las evaluaciones independientes de los ejecutores de los programas por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social responden al objeto y fines

⁵⁷ *Ibid.*, p. 1065, tesis P./J. 82/2009; IUS: 166672.

establecidos en el artículo 72 de esa Ley; mientras que los artículos 77, 78 y 81, fracción III, de su Reglamento claramente se refieren a la segunda modalidad de evaluación, la que puede ser calificada como "autoevaluación con fines informativos", con base en el artículo 43, fracción IX, de la referida legislación. Ambas modalidades deben observar los lineamientos establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, lo que evita la formación de criterios o parámetros diferenciados dentro de ambas modalidades. El segundo tipo de evaluación, la "autoevaluación con fines informativos", se encuentra limitada a los programas, acciones y recursos específicos que tengan a su cargo las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y deben ser cubiertas con cargo a los respectivos presupuestos de las entidades evaluadas. Por el contrario, las evaluaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social no pueden ser sino con cargo a su propio presupuesto como organismo público descentralizado. De este modo, las autoevaluaciones se establecen como sistema paralelo de evaluación y únicamente con efectos informativos. Las evaluaciones que pueden tener efectos sobre los programas son las realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y los organismos evaluadores independientes que no dependerán de ninguna manera de la Secretaría de Desarrollo Social, ni jerárquica ni financieramente.⁵⁸

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.—La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad

⁵⁸ *Ibid.*, p. 1066, tesis P./J. 88/2009; IUS: 166671.

reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el

Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.⁵⁹

POBREZA LA DETERMINACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS Y CRITERIOS PARA SU DEFINICIÓN, IDENTIFICACIÓN Y MEDICIÓN NO SON FACULTADES ABSOLUTAS DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.—

El artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social prevé que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social establecerá los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la "pobreza", los cuales serán de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que ejecuten programas de desarrollo social; además, se establece el deber de utilizar la información generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al menos sobre los indicadores establecidos en el mismo artículo. El Reglamento, por su parte, en el primer párrafo del artículo 37 es coincidente con lo establecido en la Ley al señalar que los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la "pobreza" que determine el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, serán los que

⁵⁹ *Ibid.*, p. 1067, tesis P./J. 79/2009; IUS: 166655.

utilice la Secretaría para la identificación de las personas o grupos sociales en situación de pobreza. Así, en los preceptos precisados, tanto la Ley como el Reglamento se refieren a criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la "pobreza". Por otro lado, el segundo párrafo del artículo 37 del Reglamento, refiere la existencia de índices de marginación e identificación de "grupos vulnerables", que deben ser determinados por la Secretaría de Desarrollo Social tomando en consideración la opinión y recomendación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. La referida potestad de la Secretaría no es entonces autónoma y absoluta ya que siempre tendrá que tomar en cuenta los lineamientos y criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, así como su opinión y recomendación.⁶⁰

POBREZA, MARGINACIÓN Y VULNERABILIDAD. CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL NO CONSTITUYEN SINÓNIMOS.—Conforme a lo establecido en la fracción VI del artículo 5 de la Ley citada los "grupos sociales en situación de vulnerabilidad", se definen como: "aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar". Por su parte, los artículos 8 y 9 de esa Ley los identifican como los sujetos que tienen derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja y su artículo 19, en su fracción III, prevé que son prioritarios y de interés público para la Política Nacional de Desarrollo Social los programas dirigidos

⁶⁰ *Ibid.*, p. 1071, tesis P/J. 84/2009; IUS: 166609.

a las personas en situación de vulnerabilidad. Por lo que se refiere al concepto de "marginación", el artículo 19 se refiere a los tres conceptos de manera conjunta y en relación con la prioridad y el tipo de interés de los programas de desarrollo social, dirigidos a personas en "condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad"; en tanto que el artículo 29 del mismo ordenamiento se refiere a la determinación de zonas de atención prioritaria y a la existencia de "índices" de marginación y pobreza. De las referencias anteriores se llega a la conclusión de que los conceptos y su uso claramente no pueden ser considerados como sinónimos. Desde la definición de "grupos en situación de vulnerabilidad" se desprende que la vulnerabilidad es una condición multifactorial, ya que se refiere en general a situaciones de riesgo o discriminación que impiden alcanzar mejores niveles de vida y lograr bienestar. El derecho de estos grupos y de personas en lo individual, según el artículo 8, es el de recibir acciones y apoyos para disminuir su desventaja. Por tanto, se puede definir que el universo de sujetos a los que se refiere la Ley se encuentra integrado por grupos o personas en esta situación de vulnerabilidad. En este sentido, si bien es cierto que el índice para la definición, identificación y medición de la "pobreza" es una atribución que legalmente le compete al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, como lo establece el artículo 36 de la Ley; sin embargo, la Ley no establece la exclusividad del índice y menciona de manera explícita los otros dos conceptos dentro su articulado sin determinar de manera específica a qué órgano de la administración le corresponde determinar su contenido. En este sentido y por lo menos en los conceptos acabados de analizar de pobreza, marginación y existencia de grupos vulnerables, el citado Reglamento no se excede

a lo determinado en la Ley referida ya que sólo desarrolla los conceptos que ahí se contienen.⁶¹

POBREZA Y VULNERABILIDAD. SUS DIFERENCIAS Y RELACIONES EN LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.—Conceptualmente la pobreza es de menor extensión que la vulnerabilidad. De acuerdo a la citada Ley la pobreza no es el único factor que puede posicionar a una persona o grupo en una situación de vulnerabilidad. Desde la misma definición legal de grupos vulnerables se hace referencia a la discriminación la cual, desde el concepto de discriminación contenido en el artículo 1o. de la Constitución Federal comprende una multitud de categorías que pueden provocarla: origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil; además la lista no es limitativa sino enunciativa, dejando abierta la posibilidad de nuevas categorías al incluir "cualquier otra que atente contra la dignidad humana".⁶²

DESARROLLO SOCIAL. EL ARTÍCULO 15 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA QUE PREVE UN MODELO SOCIAL ÚNICO DE FOCALIZACIÓN RADICAL PARA LA ATENCIÓN A GRUPOS EN DESVENTAJA, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—

En materia de derechos sociales, la Constitución Federal conjunta las obligaciones prestacionales del Estado con la concurrencia y coordinación de las facultades en materia financiera y presupuestal, lo cual permite que se jerarquice y se establezcan prioridades para su asignación en materias específicas dependiendo de las necesidades particulares

⁶¹ *Ibid.*, p. 1072, tesis P./J. 85/2009; IUS: 166608.

⁶² *Ibid.*, p. 1073, tesis P./J. 86/2009; IUS: 166607.

de los ciudadanos para alcanzar un nivel general de bienestar al cual se encuentra obligado el Estado. En este sentido, ni la Constitución ni la Ley General de Desarrollo Social adoptan un modelo específico que deba implementarse para la atención de las necesidades de la población, pues en algunos casos estos derechos son exigibles de manera universal por la misma estructura del derecho: salud o educación, lo cual se encuentra establecido en sus propios sistemas de concurrencia y coordinación establecidos en sus propias leyes, mientras que otros se encuentran sujetos a una implementación que puede dar preferencia a necesidades insatisfechas de personas o grupos identificados. Así, la Constitución Federal no obliga al Estado a optar por un modelo en particular, sino que deja en los órganos constituidos la elección e implementación de la planeación del desarrollo y de programas en particular para reducir la desventaja de personas o grupos, por lo tanto el artículo 15 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social que prevé un modelo social único de focalización radical para la atención a grupos en desventaja, no contraviene la Constitución Federal.⁶³

DESARROLLO SOCIAL. SURGE COMO PARTE INTEGRAL DE LA INSTAURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN ECONÓMICA, DEMOCRÁTICA Y SOCIAL, RECONOCIENDO LA NATURALEZA MIXTA DEL ESTADO, POR LO QUE ES PIEZA CENTRAL DEL PROCESO DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL EN GENERAL.—La facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de "planeación nacional del desarrollo económico y social" se incorporó a la Constitución Federal mediante decreto de tres de febrero de mil

⁶³ *Ibid.*, julio de 2009, p. 1538, tesis P./J. 90/2009; IUS: 166969.

novecientos ochenta y tres, al adicionarse la letra D a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional. Esta reforma al artículo 73 no fue aislada, sino que se incorporó en un paquete de reformas relativo a las principales atribuciones del Estado en materia económica en la que se modificaron, entre otros, los artículos 16, 25, 26, 27 y 28. De este modo, esa facultad surge como parte integral de la instauración constitucional del sistema de planeación económica, democrática y social, reconociendo la naturaleza mixta del Estado. La reforma unificó los elementos de planeación nacional y buscó la coordinación e inducción de distintos niveles de gobierno o particulares al incorporarlos de manera expresa en el sistema nacional de planeación. La materia de desarrollo social es, entonces, una pieza central del proceso de planeación del desarrollo nacional en general, que se desarrolla en concreto a través del sistema nacional de planeación del desarrollo social y se ejecuta mediante la cooperación de las entidades y coordinación de las competencias, en materia de desarrollo social, previstas tanto a nivel federal, como a nivel estatal y municipal.⁶⁴

DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.—El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en

⁶⁴ *Ibid.*, p. 1539, tesis P/J. 75/2009; IUS: 166968.

un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente

autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.⁶⁵

PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO NACIONAL Y SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL. SE FUNDAMENTAN EN LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—Los citados preceptos esta-

blecen la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, la cual se cumple en los términos previstos en los propios dispositivos constitucionales, cuando el Estado alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de sus productos, concede facilidades para la importación de materias primas, organiza el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y el sistema nacional de desarrollo social, entre otras acciones. En estos preceptos constitucionales se establece la responsabilidad del Estado de organizar y conducir el desarrollo nacional, mediante el establecimiento de un sistema de planeación democrática que sea sólido, dinámico, permanente y equitativo al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación. De este modo, la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, la planeación nacional de desarrollo es la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones

⁶⁵ *Ibid.*, p. 1540, tesis P./J. 78/2009; IUS: 166964.

del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y las diversas leyes que las desarrollan establecen.⁶⁶

POBREZA Y MARGINACIÓN. SUS DIFERENCIAS Y RELACIONES EN LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL Y SU REGLAMENTO.—En ninguna parte de la

citada Ley se establece la existencia de un indicador único para la determinación de la asignación de apoyos y orientación de la política de desarrollo social, ya que los indicadores establecidos en su artículo 36 claramente se refieren a la definición, identificación y medición de la "pobreza"; sin embargo, existen índices diversos que se han desarrollado por parte de otras entidades de la Administración Pública Federal que toma en cuenta su Reglamento en su artículo 37 y se encuentran previamente mencionados en la Ley. Incluso, aun cuando de una lectura superficial de los índices parecería que los indicadores que utilizan se refieren a conceptos comunes y aun superpuestos, de un análisis más profundo se puede concluir que éstos se encuentran orientados a necesidades y objetos distintos para la definición de política social. La marginación es un concepto que tiene una expresión territorial, mientras que la pobreza se expresa en indicadores referentes a la persona en lo individual. La marginación se define por la doctrina como: "el fenómeno estructural que se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país

⁶⁶ *Ibid.*, p. 1543, tesis P./J. 76/2009; IUS: 166883.

y, por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios". En este sentido, este índice "permite estratificar jerárquicamente unidades territoriales como las entidades federativas o los municipios del país según el impacto global de las distintas carencias que enfrenta la población". A diferencia de lo anterior, el índice de pobreza toma como medida de bienestar el ingreso por persona, comparándolo con tres puntos de referencia, lo que agrupa a la población por su nivel de ingreso. Según el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, la manera más sencilla de medir la pobreza es mediante el establecimiento de una línea de pobreza monetaria, pues con este procedimiento sólo se tiene que determinar qué ingreso corriente es necesario para que el individuo satisfaga sus requerimientos fundamentales. En este sentido, los índices analizados no son iguales ni se refieren a lo mismo, ni los conceptos utilizados de marginación, pobreza y vulnerabilidad o grupos vulnerables son sinónimos ni pueden ser considerados como tales en la Ley, debiendo reiterarse que ésta en ningún momento menciona el índice de pobreza como el único existente y, por tanto, utilizable para la determinación del universo al cual se dirigirán los apoyos de la política de desarrollo social, por lo que es normativamente viable que el Reglamento contemple los diversos índices para la determinación de beneficiarios de distintos programas de manera independiente ya que la Ley se limita a establecer los parámetros para la medición de la pobreza, lo que no excluye la utilización de otros indicadores y parámetros para la elaboración de diversos índices que permitan la medición de la marginación en un sentido territorial o la vulnerabilidad de personas o grupos consecuencia de factores múltiples.⁶⁷

⁶⁷ *Ibid.*, p. 1544, tesis P./J. 87/2009; IUS: 166881.

SISTEMA DE COORDINACIÓN EN LA PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL. SISTEMAS COORDINADOS Y SISTEMAS AUTÓNOMOS DE PLANEACIÓN DE DESARROLLO SOCIAL.—El artículo

73, fracción XXIX-D, de la Constitución Federal establece como facultad del Legislador Federal la expedición de leyes sobre planeación nacional sobre desarrollo económico y social, lo que significa que, de manera residual, las entidades federativas pueden emitir sus normas de desarrollo social a nivel estatal y municipal de manera independiente de las emitidas por la Federación. Esto no es obstáculo para que las entidades federativas establezcan sus propios sistemas de planeación de desarrollo social en coordinación con la Ley General de Desarrollo Social o, en una tercera alternativa, sistemas autónomos por un lado y sistemas coordinados por otro. La coordinación depende del establecimiento de convenios de coordinación y cooperación técnica para la participación de los distintos niveles de gobierno, entidades federativas y municipios, en la concurrencia, colaboración, coordinación y concertación, en los programas federales establecidos en la Planeación de la Política Nacional de Desarrollo Social. De este modo, queda a voluntad de las entidades federativas a través de sus órganos legislativos y ejecutivos, la elección del tipo de relación con la Federación. Los poderes legislativos mediante la emisión de las leyes estatales de desarrollo social y los poderes ejecutivos mediante la posibilidad de suscripción de convenios en los términos de sus propias leyes y de la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento. En este sentido, es claro que la Ley no "imposibilita" a las entidades federativas la emisión de leyes de desarrollo social, sino que faculta a los Estados a permitir la participación de la Federación, por vía de coordinación legal y convenios, para participar en la integración de sus propios

padrones. Esto no implica que, de no existir una relación con la Federación, el Estado o municipios queden sin padrones propios ya que los mismos dependen del propio sistema de planeación estatal y municipal.⁶⁸

⁶⁸ *Ibid.*, p. 1545, tesis P./J. 83/2009; IUS: 166786.