

**V. VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN
LOS MINISTROS JOSÉ RAMÓN COSSÍO
DÍAZ, GENARO DAVID GÓNGORA
PIMENTEL, JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO
PELAYO, SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ,
OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA
VILLEGAS Y JUAN N. SILVA MEZA EN LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
41/2006***

En sesión del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el tres de marzo de dos mil ocho se resolvió la controversia constitucional 41/2006, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Este asunto resultó ser de una notable complejidad ya que para su resolución el Tribunal Pleno debió realizar un análisis profundo y complejo de la materia de desarrollo social. El mencionado estudio fue necesario a fin de estar en condiciones de evaluar la constitucionalidad del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal contrastándolo con la Ley General de Desarrollo Social. De esta forma, el Tribunal Pleno se vio en la necesidad de pronunciarse sobre una pluralidad de temas relacionados con la materia de desarrollo social, entre los

* Publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, agosto de 2008, p. 721. IUS: 21025.

que se encontraban: las facultades de planeación nacional en la materia de desarrollo social, el principio de división funcional de atribuciones, así como la aplicación de un modelo social único y la focalización en la asignación de recursos, por mencionar sólo las líneas principales.

En el proyecto que fue sometido a la consideración del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se proponía, entre varios temas, declarar la invalidez del artículo 72 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social¹ por considerar que el mencionado precepto no desarrolla ni ejecuta ninguna disposición de la Ley General de Desarrollo Social, lo que se estimaba contrario al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.² Al someterse la mencionada propuesta a votación, los que suscribimos el presente voto nos manifestamos a favor del proyecto, siendo el resultado de la votación de seis Ministros a favor y cuatro en contra.³ En vista de que la propuesta del proyecto no alcanzó la votación necesaria para declarar la invalidez,⁴ quienes nos pronunciamos por la inconstitucionalidad del artículo 72 del Reglamento de la Ley General

¹ "Artículo 72. El Consejo Nacional de Evaluación deberá informar anualmente al titular de la secretaría sobre los resultados de las actividades realizadas por las contralorías sociales."

² "Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. ..."

³ Votaron en contra del proyecto y por la constitucionalidad del artículo 72 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Fernando Franco González Salas y el Presidente en funciones Ministro Mariano Azuela Güitrón.

⁴ De un análisis conjunto de los artículos 41, fracciones III y V, y 42, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que en aquellos casos en que un proyecto en el que se proponga la inconstitucionalidad de la norma impugnada no alcance una mayoría de ocho votos, se debe realizar, en un punto resolutivo de la sentencia, la declaración plenaria de que se desestima la acción.

Los artículos citados se transcriben a continuación:

de Desarrollo Social suscribimos el presente voto con el fin de exponer los motivos por los que consideramos que el mencionado precepto carece del sustento legal necesario. Por las razones que a continuación se expondrán, es que nos parece que el titular del Poder Ejecutivo Federal contravino el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al emitir una disposición reglamentaria que no encuentra asidero alguno en la ley que pretende reglamentar, ni ejecuta ni desarrolla ninguno de sus preceptos.

Antes de entrar en el estudio del presente voto es pertinente aclarar, como ya se hizo en la sentencia, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no estaba llamada a realizar una evaluación o calificación de los distintos modelos posibles de desarrollo social, ni sobre la conveniencia de elegir uno de ellos sobre los demás, ya que esta decisión corresponde a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal dentro del ámbito de sus respectivas competencias. La controversia constitucional como medio de control de la regularidad constitucional se limita a la verificación de que los diferentes órganos del Estado actúen dentro de las competencias que constitucionalmente les fueron asignadas, pero de ninguna manera faculta a la Suprema Corte para realizar un pronunciamiento sobre la pertinencia de un

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

" ...

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

" ...

"V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen."

"Artículo 42. ...

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable el artículo siguiente."

modelo de desarrollo social sobre los demás. Por tanto, el análisis que se realiza en el presente voto se limita a estudiar si los órganos involucrados actuaron dentro de los límites de las esferas competenciales establecidas en la Constitución.⁵

I. Antecedentes

Como se adelantó en párrafos anteriores, la controversia constitucional de donde se origina el presente voto fue promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del Poder Ejecutivo Federal, alegando la inconstitucionalidad de determinados artículos del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social y diversos actos que se derivan de éste. La parte actora estructuró su demanda en tres grandes ejes: primero, facultades de planeación nacional en materia de desarrollo social como se encuentran establecidas en la Constitución Federal; segundo, el principio de división funcional de atribuciones; y, tercero, la elección de un modelo social único y la focalización en la asignación de recursos.

Dentro del segundo eje —el relativo a la división funcional de atribuciones— la parte actora impugnó el artículo 72 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, el cual establece la obligación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de presentar un informe anual al titular de la Secretaría de Desarrollo Social. El proyecto que fue sometido a la consideración del Tribunal Pleno

⁵ El objeto y alcance de las controversias constitucionales como mecanismo de control constitucional ha sido delimitado jurisprudencialmente por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Entre los criterios más relevantes se puede mencionar el siguiente: jurisprudencia P./J. 71/2000, visible en la página 965, Tomo XII, agosto de 2000 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL."

proponía declarar la inconstitucionalidad del mencionado artículo 72, ya que éste no encuentra respaldo alguno en la Ley General de Desarrollo Social ni desarrolla ninguna de sus disposiciones. Al someterse esta parte del proyecto a votación, los Ministros que suscribimos el presente voto nos manifestamos a favor del proyecto. Dado que no se alcanzó la votación necesaria para declarar la inconstitucionalidad de la norma, a continuación expondremos las razones por las que, en nuestra opinión, se debió declarar que el artículo 72 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social viola la Constitución Federal.

II. Consideraciones del voto de minoría

El argumento contenido en el concepto de invalidez hecho valer por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión relativo al informe anual del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es, en esencia, que el titular del Poder Ejecutivo Federal se adjudica atribuciones que constitucionalmente corresponden al Congreso de la Unión. Afirma la parte actora que al disponer el artículo 72 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social la obligación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de presentar un informe anual al titular de la Secretaría de Desarrollo Social sobre los resultados de las actividades realizadas por las contralorías sociales, éste emite disposiciones generales que no encuentran cobertura ni en la Ley General de Desarrollo Social ni en el decreto de creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. En este sentido, la parte actora se duele de que el consejo no cuenta con facultades de contraloría y, por tanto, no tiene por qué rendir ningún tipo de informe sobre esta materia.

En nuestra opinión, el concepto de invalidez expuesto en el párrafo precedente resulta fundado por las siguientes razones. Del artículo 69 de la Ley General de Desarrollo Social se desprende que las contralorías sociales son una forma de participación directa de los beneficiarios en el Sistema Nacional de Desarrollo Social que deben ser promovidas por el Gobierno Federal para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.⁶ Estas contralorías deben presentar un informe sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos.⁷

Conforme al Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, las contralorías sociales se registran ante las dependencias o autoridades de la administración pública federal que tengan a su cargo el programa de desarrollo social. Deben rendir su informe anualmente en el que se señale la vigilancia en la ejecución de los programas de desarrollo social y en el ejercicio y aplicación de recursos federales asignados a los mismos, así como en la verificación sobre el cumplimiento de las metas. Estos informes deben remitirse a las mismas dependencias y entidades responsables o, en su caso, presentarse ante el órgano interno de control de la dependencia o entidad que corresponda, o ante los órganos estatales de control en

⁶ "Artículo 69. Se reconoce a la contraloría social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social."

⁷ "Artículo 70. El Gobierno Federal impulsará la contraloría social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones."

"Artículo 71. Son funciones de la contraloría social:

"...

"III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos; ..."

aquellos casos en los que el programa de desarrollo social se financie con recursos federales.⁸

De este modo, en nuestra opinión, es evidente que en la realización de las evaluaciones anuales o multianuales a los programas, acciones y recursos destinados al desarrollo social, no hay obstáculo para que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social haga uso de la información generada por estas contralorías sociales en el cumplimiento de sus objetivos, lo que dependerá de los lineamientos emitidos por el mismo consejo. Sin embargo, como bien lo afirma la parte actora, el consejo en ningún momento realiza o tiene competencia, ni se encuentra dentro de sus objetivos, llevar a cabo acciones de contraloría sobre los recursos utilizados en los programas. Lo anterior en razón de que ello es competencia de los órganos internos de control de las dependencias responsables o, en su caso, de la Secretaría de la Función Pública.

Por tanto, no encuentra justificación —en términos del sistema establecido legalmente— la existencia de la obligación a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de presentar un informe anual al titular de la Secretaría de Desarrollo Social sobre los resultados de las actividades realizadas por las contralorías sociales.

⁸ Artículo 71. Las contralorías sociales emitirán informes anuales respecto de la vigilancia en la ejecución de los programas de desarrollo social y en el ejercicio y aplicación de los recursos federales asignados a los mismos, así como de la verificación en el cumplimiento de las metas, los cuales se presentarán ante las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes; de igual forma, dichos informes se enviarán, en su caso, al órgano interno de control de la dependencia o entidad que corresponda. Asimismo, se podrán presentar ante los órganos estatales de control cuando el programa de desarrollo social esté financiado con recursos federales.

"Los informes deberán entregarse dentro de los noventa días siguientes al término del ejercicio fiscal correspondiente, con la información que determinen las reglas de operación del programa respectivo."

Esas contralorías no tienen ninguna relación funcional con el consejo, sino que son organismos autónomos que generan información para las autoridades responsables de los programas. Lo anterior, reiterando que el consejo de manera directa o por medio de los organismos evaluadores independientes, si lo decide así en sus propios lineamientos, puede hacer uso de esta información para el cumplimiento de sus objetivos.

En consecuencia, en nuestra opinión, el artículo 72 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, no encuentra asidero alguno en la Ley General de Desarrollo Social, ni ejecuta ni desarrolla ninguna de sus disposiciones, por lo que se actualiza una violación al artículo 16 de la Constitución Federal por parte de este artículo del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social al exceder totalmente la cobertura normativa proporcionada por la Ley General de Desarrollo Social y, en consecuencia, se debió haber declarado su invalidez.

Es por lo anteriormente expuesto que consideramos que existían razones suficientes para que el Tribunal Pleno declarase la inconstitucionalidad del artículo 72 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 41/2006, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, mayo de 2008, página 529.