

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 28 DE FEBRERO DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
41/2006	<p>LISTA OFICIAL ORDINARIA DOS DE 2008</p> <p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez de los artículos 15, 16, 24, 37, 41, del 44 al 49, 51, del 53 al 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.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ)</p>	<p>3 A 52</p> <p>EN LISTA</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES
VEINTIOCHO DE FEBRERO DE DOS MIL OCHO.**

A S I S T E N C I A:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO
MARIANO AZUELA GÜITRÓN
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO
JUAN N. SILVA MEZA**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:10 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente, con mucho gusto. Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número veinte solemne y de la sesión pública número veintiuno ordinaria, celebradas el martes veintiséis de febrero en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración de los señores ministros el acta con la que se dio cuenta. No habiendo intervenciones les consulto su aprobación en votación económica.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Siguiente asunto señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 41/2006. PROMOVIDA POR LA
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN EN CONTRA
DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL,
DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS
ARTÍCULOS 15, 16, 24, 37, 41, DEL 44 AL
49, 51, DEL 53 AL 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.**

La ponencia es del señor ministro José Ramón Cossío Díaz y en ella se propone:

PRIMERO.- ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

SEGUNDO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 72 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, EN TÉRMINOS DEL PUNTO 6° DEL CONSIDERANDO NOVENO DE LA PRESENTE EJECUTORIA.

TERCERO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15, 16, 24, 37, 41, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 76, 78, 79, 80 Y 81 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL EN TÉRMINOS DE LOS CONSIDERANDOS NOVENO Y DÉCIMO DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.

CUARTO.- PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Como acaba de identificar el señor secretario, se trata de una controversia constitucional promovida por la Cámara de Diputados en contra del presidente de la República, planteando la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Reglamento a la Ley de Desarrollo Social, por considerar que se dan diferentes violaciones a la Constitución, éste es un asunto interesante a mi parecer y de alguna complejidad técnica, porque lo que está haciendo la Cámara de Diputados, es solicitarle a la Suprema Corte de Justicia, que se pronuncie sobre una diversidad de temas importantes, el Sistema Nacional de Planeación, la forma en que concurre en el desarrollo social la Federación y los Estados, y en la última parte del proyecto como ustedes lo vieron se hacen una serie de condiciones sobre la situación de los índices de medición de la pobreza en el país, por supuesto que no soy experto en estos temas y por lo tanto solicité al doctor Rolando Cordera, quien es el director del Seminario Universitario de la Cuestión Social de la Universidad Nacional Autónoma de México, el que nos hiciera favor de allegarnos alguna información técnica sobre conceptos relevantes como estado, el bienestar, índice de medición utilizados en el país y en el extranjero para poder determinar los índices de pobreza y también tener una idea general en cuanto a estos elementos, algunas de las sugerencias que se nos hicieron están planteadas en la parte final, sobre todo en el tema de focalización y desde esa forma es como está presentado el proyecto a ustedes; además de hacer este agradecimiento público que me parece una cuestión de cortesía con las personas que nos auxiliaron, quisiera sugerirle señor presidente si pudiéramos seguir el problemario en su orden porque es un tema insisto que tiene su complejidad, antes de poner el asunto a su consideración quisiera proponerles 3 pequeñas correcciones. En la página 125, donde se está haciendo el análisis de la representación del secretario de Hacienda, es un párrafo muy escueto y no se da la cadena de prelación que corresponde a este secretario,

simplemente estamos hablando del procurador, cuando hay algunas otras autoridades que tienen esta prelación y lo complementaríamos para que quede claro en estos términos, en la página 127, también se está diciendo cuál es la situación de algunos secretarios de Estado que comparecen y no tienen representación, tienen representación, pero no acreditan su nombramiento, citaríamos una tesis derivada de la Controversia Constitucional 327/2001, aprobada por unanimidad de votos en julio de dos mil tres, bajo la ponencia del señor ministro Gudiño, para que esta cuestión quede precisada.

Y en la página ciento cuarenta y uno, donde se está transcribiendo el artículo 26, indicaría que es el artículo 26 Apartado A), en una nota a pie de página, para distinguirlo del INEGI, y que queda clara; son tres cuestiones, que al estar revisando el asunto nos brincaron, y que insisto, por ser un tema muy, muy, delicado en cuanto sus implicaciones quise adelantarme y proponerles estas tres correcciones, que son las que advertí.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Queda a consideración del Pleno este proyecto, atiendo a la sugerencia del señor ministro ponente; en el sentido de que la discusión se ajuste al problemario que él mismo nos ha presentado; en consecuencia, los primeros temas se refieren a competencia, oportunidad de la demanda y legitimación activa y pasiva de las autoridades.

Don Fernando Franco, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí señor presidente. Nada más en estos temas, yo quisiera preguntarle al señor ministro ponente, el sentido de la precisión, de la página ciento veintisiete que es en relación con la comparecencia de distintos secretarios, a los que no se les está reconociendo el

carácter de parte, si no se les está aceptando; entonces nada más, porque ahí yo tendría algún planteamiento en su caso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Adelante señor ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

En la página ciento veinticinco, empiezo con el tema de la Secretaría de Hacienda, ya lo detallo mayormente. En el oficio por el cual el sub-procurador fiscal federal de amparos comparece en representación del secretario de Hacienda, se hace una prelación hablando del secretario de Hacienda, por ausencia de éste, los subsecretarios, el oficial mayor, el procurador fiscal, etcétera, entonces esta sería la corrección que pondríamos para efectos de que queden bien delimitadas las líneas.

Y en el caso de la página ciento veintisiete, efectivamente el último párrafo dice: Finalmente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Función Pública, y del Trabajo, en ausencia contestaron la demanda, tales y cuales personas; y después dice: sin embargo, en constancia de autos, no obra documental alguna, con las que se hayan acreditado su cargo; por lo tanto, lo que a dichas secretarías corresponde, se tiene por no contestada la demanda.

En este caso concreto, la Controversia que identifiqué se sostuvo una tesis de rubro: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**. El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del 105 de la Constitución, que regula la legitimación procesal activa, admite interpretación flexible.” Creo que lo que se interpreta o admite una interpretación flexible es la condición de la representación, pero previamente tuvo que haber quedado acreditado que esas personas son efectivamente los titulares de esos cargos, hacía los cuales

están compareciendo, y es por esta razón, por la que tenemos por no contestada la demanda; en otros términos, un señor de nombre don “fulano de tal”, se ostenta como subsecretario y dice, que está en este acto representando al secretario, pero no tenemos información en autos, porque nunca supimos que efectivamente ese señor “fulano de tal”, tuviera el carácter de subsecretario, como en otros asuntos lo hemos estado haciendo.

Entonces, el carácter de la tesis es para entender la interpretación flexible por supuesto de la representación, pero sí un principio básico de acreditamiento del nombramiento de quien se ostenta en este asunto, como subsecretario de tal o cual dependencia. Este sería la condición, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Retoma la voz el señor ministro don Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor ministro presidente.

Yo quisiera establecer una reserva sobre ese criterio, en función de que el artículo 11 en su primer párrafo, y entiendo el argumento, pero señala cuando habla, lo leo completo. El actor, el demandado y en su caso el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos, señala a continuación. “En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio, goza de la representación legal, y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.” Me parece que salvo que tuviéramos una prueba en contrario, deberíamos reconocerle la calidad con la que se están ostentando los funcionarios. Ese era mi punto de vista.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: También en el mismo sentido del señor ministro Franco González Salas, creo también, que no es razón para tener por no contestada la demanda, en lo que a tales secretarías se refiere; ya que el 11 de la Ley Reglamentaria, de acuerdo con él, no sólo debe presumirse que quien comparece a juicio goza de la representación legal, sino además, que cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso comparecieron a juicio funcionarios que dijeron ser titulares de las unidades de asuntos jurídicos de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de la Función Pública, así como el Subsecretario del Trabajo y Previsión Social, quiénes en términos de las disposiciones legales aplicables, tienen la representación legal de las referidas dependencias.

Por lo tanto, al no haber objeción expresa de parte alguna, ni obrar en autos prueba en contrario, considero que debe presumirse que quienes comparecieron a juicio tienen el cargo con el que se ostentan; por lo que debe reconocérseles legitimación pasiva para intervenir en la controversia.

Gracias señor presente.

(EN ESTE MOMENTO, SALE DEL SALÓN DEL PLENO, EL SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Nada más agregar a lo dicho por el señor ministro Fernando Franco y por el señor ministro Góngora Pimentel, respecto de la presunción que establece el

artículo 11, –que ellos ya mencionaron–, que también como comparecen, –y ya lo señaló el ministro Góngora– el Subsecretario de Trabajo y Previsión Social y por las otras dos dependencias federales, de los titulares de la Dirección de Asuntos Jurídicos, que checando los artículos que rigen las dependencias y los reglamentos interiores de cada una de estas dependencias, también en el artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, fracción IV y fracción V, así como en el 38; se está estableciendo quiénes son las autoridades que tienen las facultades para suplir y para acudir a los juicios en representación.

Y por lo que hace a la Secretaría de la Función Pública, también el artículo 13 está determinando esta posibilidad, respecto del director de Asunto Jurídicos. Y por lo que hace a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el secretario también será suplido en sus ausencias por el subsecretario.

De tal manera, que con esto quedaría totalmente acreditada la legitimación pasiva de estas tres Secretarías de Estado.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Agregaré un dato más en el mismo sentido de los señores ministros que han participado, y es que por acuerdos dictados el veinte de abril de dos mil seis y el veintiocho de marzo de dos mil seis, el señor ministro instructor, con fundamento en los artículos 11, primer párrafo y 26 de la Ley de la materia, tuvo a los titulares de las unidades de asuntos jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de la Función Pública, así como al subsecretario del Trabajo, Seguridad y Previsión Social de la Secretaría del Trabajo; dicen los acuerdos: "Con la personalidad con la que se ostentaron, dando contestación

a la demanda de la controversia constitucional, en ausencia y representación de los titulares de dichas Secretarías".

Por lo que desconocer ahora, en este momento su legitimación, importa revocar esta decisión que ya obra en autos.

¿Alguna otra participación sobre el tema?

Señor ministro ponente tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

Sí, yo creo que son dos aclaraciones, y vale la pena simplemente tenerlas. Es que un problema es el tema de representación, al que se han referido ustedes, y el otro, me parece que es el problema del acreditamiento por esa persona en particular, del carácter con que se ostenta; en el momento de la instrucción, pues él viene, presenta su escrito y hasta ese momento parecería que tiene la posibilidad, de que con posterioridad establecer estos elementos.

Ahora que ya tenemos el proyecto en el fondo, a nosotros nos parecía que valía la pena distinguir entre, insisto, el tema de la representación que no lo hemos puesto en duda, sobre el tema del acreditamiento de este nombramiento. Pero si el criterio es hacer énfasis en la última parte al que se refería el ministro Franco, con el concepto de personalidad, más que con el de representación, yo no tendría inconveniente en entregar este criterio, pero sí insisto, hay una diferencia entre representación y nombramiento. Cómo sé yo que el señor Genaro A. Jiménez Montufar, que comparece en el juicio por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene ese nombramiento; en otros casos se agrega copia certificada. En fin, si ése va a ser el criterio de también, no la representación, como lo habíamos estado manejando, inclusive en la tesis que cito, sino

también el de personalidad presumirla salvo prueba en contrario, no habría inconveniente y yo lo incorporaría.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Recuerdo al Pleno que este punto lo hemos discutido ya con anterioridad; tenemos una muy larga tradición en el juicio de amparo de no pedir a la autoridad; de no exigirle que compruebe con su nombramiento que ocupa el cargo. Creo que esto significaría retrasar todos los procesos en la medida en que lo exijamos, cuando la parte contraria, el quejoso en el amparo, la Cámara de Diputados aquí, hace objeción, es cuando surge la necesidad de presentar el nombramiento correspondiente. Quien se ostenta como autoridad en un juicio de amparo, en una controversia constitucional trae la presunción de que efectivamente lo es; máxime en el caso que el artículo 11, funciona también, de acuerdo con la interpretación que hemos dado en este mismo sentido.

Dado que el ponente nos hace el ofrecimiento de que si el criterio mayoritario del Pleno va en este sentido, él lo acogerá. Consulto en votación económica si éste es el sentir general del Pleno.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

Bien. Creo que está superado este punto; se cambiará la redacción de este párrafo de la página ciento veintisiete, para decir: que en los acuerdos que mencioné, se tuvo por reconocida la representación y por contestada en tiempo la demanda. ¿Le parece bien señor ministro ponente?

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Sí señor. Cómo no.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bien. Seguimos en esta parte del proyecto hasta legitimación.

Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Gracias señor presidente.

Esto es una cuestión meramente formal. En el auto admisorio, el señor ministro ponente, ahora instructor entonces, reconoció el carácter de tercero interesado a la Cámara de Senadores y ahora en el proyecto, en la página cuarenta y siete, en el Resultado Sexto, nos está diciendo: manifestaciones del tercero interesado, que es la Cámara de Senadores, o sea, fue emplazado precisamente por el reconocimiento del tercero interesado que se le hizo y a lo que contesta la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión manifestó que se da por enterada del contenido de la demanda de controversia constitucional presentada por la Cámara de Diputados y estará atenta a la resolución que se dicte. Mi pregunta es: ¿Tiene el carácter realmente de tercero interesado en esta controversia constitucional? En mi opinión, no. Por qué razón, porque el artículo 10º, que señala quiénes son las partes en las controversias constitucionales, dice: "Tendrán el carácter de parte en la controversia constitucional. Fracción III.- Como tercero o terceros interesados; las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quien sin tener el carácter de actores o demandados pudieran resultar afectados por la sentencia que llegara a dictarse".

Yo entiendo que tratándose de una controversia constitucional, como la presente en la que se están tratando temas tan sensibles y de carácter social, como a los que se refiere el Reglamento, pues de alguna manera hay una afectación a toda la población, pero no una afectación en el sentido de reconocer interés a la legisladora, de quien promueve la controversia constitucional. Por qué razón, porque lo que se reclama es un Reglamento, ni siquiera es una ley; es un Reglamento en el que no participó la legisladora, entonces yo no entiendo cuál sería la afectación para el reconocimiento como

tercero interesado, y además en el auto admisorio dice que lo reconoce de entrada, que a reserva de que más adelante se analice si tiene o no el carácter correspondiente, entonces mi sugerencia sería: no reconocerle el carácter, porque sería un precedente para tenerlos por interesados en todas las controversias constitucionales. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- ¿Alguna opinión más sobre el particular?

Si me permiten decir: Yo pienso, por el contrario, que sí tiene carácter de tercero interesado dado el motivo de la reclamación. El Congreso de la Unión emitió una Ley, cuya aplicación se pretende a través de un Reglamento; en la medida en que se estima que el Reglamento excede el contenido normativo de la Ley afecta por igual media a ambas Cámaras; tan es así creo yo, que la controversia pudo ser promovida por la Cámara de Senadores y la estaríamos igualmente atendiendo; el reconocimiento de tercero interesado, fue con la finalidad de darle la oportunidad de expresar adicionalmente a los conceptos de invalidez que planteó la Cámara de Diputados los argumentos que quisiera hacer valer el Senado; parece que en el caso concreto, su participación es inocua, simplemente dijo que estará atento y pendiente de la decisión, está tomada la determinación del señor ministro instructor de tenerla como tercero interesado, se le emplazó y ahora desconocer este carácter pues no produce mayor consecuencia.

Sí ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Señor presidente, en realidad es una cuestión meramente de forma, no tengo inconveniente en retirarla, si considera que es, que puede tenerse con ese carácter.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor presidente, yo nada más iba a señalar lo que usted comentaba y doy un argumento adicional; en este caso, lo que la Suprema Corte va a hacer es interpretar los alcances de la Ley también a la luz del Reglamento, y lógicamente en ese sentido eventualmente la colegisladora pudiera aportar elementos desde el punto de vista de los alcances que tiene la Ley; consecuentemente, yo estoy también de acuerdo en que se mantenga el proyecto porque considero que es correcto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pero ya retiró la señora ministra lo que no era oposición, sino duda inicial, entendemos superado este comentario y si hubiera ¿alguno otro más todavía en este tema de legitimación?

No habiéndolo, damos por superada esta parte del proyecto y vamos a causales de improcedencia.

En este tema de causales de improcedencia ¿hay comentarios?

Señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muy brevemente, revisé la contestación a la demanda que hicieron las Secretarías que acabamos de tener por demandadas, la de Comunicaciones y Transportes, Función Pública y Trabajo y Previsión Social; en sus tres contestaciones, señor presidente, realmente las hicieron de la misma manera, están acreditando delegados, luego en lo que se refiere a análisis de hechos señalan que prácticamente ninguno de los hechos manifestados es propio, por lo que ni los afirma ni los niega, y en todos los casos relativo al hecho seis, dicen que sí,

efectivamente el secretario correspondiente participó en el refrendo y en cuanto a los conceptos de validez, simplemente dicen porque estaba el secretario correspondiente facultado para refrendar el Decreto Promulgatorio del Reglamento a la Ley que se está cuestionando; esto es importante en los tres casos, porque en ninguna de las tres contestaciones de demanda se están haciendo valer causales de improcedencia; de manera tal, que no tendríamos por qué reflejarlas en el proyecto, simplemente para guardar la consistencia con lo que estamos analizando.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pues es una información importante.

Estimamos pues superado este Capítulo de la Improcedencia, y llegamos al estudio de fondo del asunto.

Hay una primera propuesta en el estudio de fondo, que se refiere a la metodología, así está intitulado el Considerando Séptimo, que va de las páginas ciento treinta y cuatro a la ciento treinta y seis.

¿Hay comentarios para el Considerando Séptimo del proyecto?

Señor ministro Don Genaro Góngora Pimentel tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Yo comparto el proyecto, y me parece muy importante esta primera parte de la propuesta del proyecto en el sentido de que la materia de desarrollo social es una materia coordinada y no concurrente entre la Federación, los Estados y los Municipios, en términos de los artículos 73, fracción XXIX D, XXV y XXVI de la Constitución; lo anterior se desprende claramente del artículo 26, dice el señor ministro Cossío: “constitucional, en cual establece que en materia de planeación que comprende al desarrollo social, la Ley

determinará las bases para que el Ejecutivo Federal, coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones a realizar para la elaboración y ejecución de la planeación democrática del desarrollo nacional, lo que de ninguna manera entraña una habilitación al Congreso para distribuir competencias, como ocurre tratándose de las facultades concurrentes según las ha definido este Pleno, sino únicamente las bases de una coordinación mediante la celebración de convenios; coincido con las consideraciones del proyecto en torno al principio de división funcional de atribuciones y a la facultad reglamentaria del presidente de la República, y me parece muy importante lo que establece el ministro ponente en esta parte.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es ya el considerando octavo esta construcción señor ministro, pero está bien. Puse a consideración el séptimo que es una parte de metodología, y en el octavo ya se habla de la facultad de legislar en materia de desarrollo social como una facultad de planeación, del principio de división funcional de atribuciones, limitaciones a la facultad reglamentaria, y la facultad reglamentaria en materia de planeación. En esta parte hay algún comentario de los señores ministros.

Pasamos entonces al siguiente punto del problemario. Es que viene por apartados específicos verdad señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí señor presidente, creo que si una vez que el señor ministro Góngora hizo su exposición, y no habiendo habido comentarios, creo que podemos ir hasta el Considerando Noveno que está en la página 157 señor. Como primer subtema está el relativo a integración del presupuesto, y así ya se podría ir estableciéndose.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias por el auxilio. Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente, quisiera pedir un lapso porque estoy analizando, estamos en lo de integración del padrón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, no hemos llegado.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: La propuesta es que veamos la primera parte del Considerando Noveno, qué página es señor ministro.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: 157, señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En la página 157, que se refiere a la integración del presupuesto, no.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Hasta la 163.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En esta parte de la 157 a la 163, el Apartado I romano, que dice: Integración del presupuesto. Está a consideración del Pleno, señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Señor ministro, por supuesto que pasamos lo que es la metodología, verdad. Yo quisiera nada más manifestar que estoy de acuerdo con el proyecto, me parece muy adecuada la metodología que ha seguido el proyecto. Sin embargo, yo quisiera también manifestar algún punto de vista que pudiera plasmarse a lo mejor en algún voto concurrente en este tema en particular de la metodología que ha seguido el

proyecto. Les comento que me parecía muy adecuada, coincido con el ministro Góngora, además el proyecto está muy bien estructurado, de veras, yo quiero hacer una felicitación especial al ponente, y es muy difícil el tema, y el proyecto está muy bien estructurado. Nos parece muy adecuada la metodología seguida. Sin embargo, nosotros consideramos que sobre las afirmaciones que se hacen en este punto, cabrían en nuestra opinión decir dos cosas: Primero, que si bien es cierto, y esto finalmente sería un voto concurrente, que no se nos está solicitando en la controversia que evaluemos los modelos de desarrollo social que debemos adoptar sino que hagamos una confrontación del Reglamento que el Ejecutivo expide contra la Ley de Desarrollo Social como un acto soberano del Congreso, que en la Cámara de Diputados viene precisamente a controvertir por considerar que el Reglamento sí ha excedido esa voluntad, ese análisis en nuestra opinión está implícito en el reclamo de la Cámara, que pide que se respete lo dicho en la Ley respecto de los criterios de medición y evaluación de la pobreza; y, segundo que si bien es cierto, tampoco se nos solicita llevar a cabo una evaluación del modelo del estado de bienestar que nos conviene, lo cierto es que de la impugnación de la Cámara al reclamar la confrontación constitucional de algunos artículos del Reglamento, sí se aprecia que nos solicitó, que solicita a la Corte, que esta Suprema Corte tendría que señalar que de una interpretación sistemática de la Constitución sí aparece que el modelo de Estado, que el Constituyente y que el órgano reformador de la Constitución han querido establecer, es un modelo de Estado social, lo cual nosotros lo desprendemos, entre otros, de los artículos 25 y 26 de la Constitución y también por supuesto de todo el catálogo de derechos sociales tutelados por nuestra Carta Magna, esta es la observación y de alguna manera, el comentario que tengo en específico sobre este tema, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente, me queda muy claro, la forma en la que la señora ministra ha expresado su comentario, me queda mucho muy claro su contenido, su apreciación y la eventual posibilidad de dejar estas consideraciones en un voto concurrente, yo sí no quiero dejar pasar por alto que a mí, por el contrario se me hicieron muy puestas en razón las consideraciones que sobre este particular hace el ponente en el proyecto, desde luego que es un tema mucho muy importante pero generador de políticas públicas, etc., pero muy riesgoso para abordarse por esta Suprema Corte de Justicia para hacer algún pronunciamiento sobre ese particular, creo que no solamente en el desarrollo lo hace el ponente, sino que para mí tiene un especial valor el que lo destaque en el sentido no se vaya a confundir, así lo estoy viendo yo, que vamos a hacer algún pronunciamiento, en relación con estos temas, no desconocemos la existencia de modelos, no desconocemos todas estas circunstancias; sin embargo, a nosotros nos está constriñendo esta Controversia a pronunciarnos en relación con esta confrontación entre Reglamento y Ley. Este comentario también muy respetuoso, en ese sentido de decir, creo que lo aceptemos como un comentario de la señora ministra, pero ahí dejo planteada esta posición muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, desde luego es muy importante destacar esto, el contenido de la Ley no es materia de esta particular Controversia, lo único que estamos haciendo es contrastar el Reglamento con la Ley para ver si se ajusta a sus disposiciones como norma superior o las excede o contradice. Por eso es que las conclusiones son muy puntuales en la declaración de validez o de inconstitucionalidad de algún específico precepto reglamentario, pero bueno estas manifestaciones, finalmente son aclaratorias y no en contra del proyecto; en la parte concreta de las páginas ciento cincuenta y nueve a ciento sesenta y tres, del

proyecto, ¿en el tema relativo a integración del presupuesto hay comentarios?

Señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí yo tengo una reserva, no es, yo estoy de acuerdo con el proyecto; sin embargo, me preocupa una conclusión a la que se llega en la página ciento sesenta y dos, en donde se hace una consideración sobre el alcance que tiene el artículo 53 de la Ley, que señala: “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...” en el proyecto se considera que esto se circunscribe nada más a la fracción III, del artículo 52 que efectivamente le da específicamente una facultad digamos, una facultad decisoria a la Comisión, al señalar: acordar y dar seguimiento a la ejecución del Plan Nacional del Desarrollo de los Programas Nacional de Desarrollo Social, sectoriales, regionales, institucionales y especiales, insisto que es una duda, si nada más a eso se reducen los acuerdos de la Comisión que puedan resultar obligatorios para las dependencias del Ejecutivo Federal que es el caso, por tratarse de una Comisión Intersecretarial, yo tengo la impresión de que los acuerdos a los que llega esa Comisión; independientemente de esa fracción, deben resultar obligatorios para la administración pública. Entonces, simplemente le sugeriría al señor ministro, si él estuviera de acuerdo en este razonamiento, un matiz a esa afirmación, porque creo que podría enriquecer el proyecto, dándole consistencia a la función que tiene la Comisión. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora Pimentel

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Sí, yo estoy de acuerdo también con el proyecto, el señor ministro ponente señala, no la fracción III, sino la fracción II del 52 de la Ley que dispone que la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, podrá proponer a las entidades y dependencias las partidas y montos de gasto social que se deben integrar en el anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Esto, sólo tiene carácter de propuesta, dice el señor ministro ponente, por lo que carece de obligatoriedad, como se propone en el proyecto, es propuesta nada más. Yo estoy de acuerdo con eso. Además, el artículo 24 del Reglamento impugnado, señala que las dependencias y entidades de la administración pública, integrarán las partidas en el anteproyecto del presupuesto de egresos, y eso de ninguna manera excluye la posibilidad de que, al hacerlo, dichas dependencias y entidades toman en cuenta, o incluso incorporen las propuestas de la Comisión Intersecretarial, por lo que de ninguna manera se coarta la facultad de la Comisión Intersecretarial, de formular las propuestas que estime convenientes. Yo estoy de acuerdo con eso señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí gracias, muchas gracias señor presidente. Yo quiero unirme a las felicitaciones al señor ministro ponente, considero que el proyecto está muy bien logrado, muy bien elaborado, muy sistemático, no es un tema ni frecuente, ni muy conocido en los asuntos que vemos en el Pleno de la Suprema Corte, hablar del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social; desde ese punto de vista, yo felicito al ponente. Ahora bien, en este aspecto que estamos tocando de la integración del presupuesto y concretamente del análisis del artículo 24 del Reglamento que se impugna, el proyecto sostiene, y considero que de manera acertada, este artículo el 24 del Reglamento de la Ley de

Desarrollo Social, no violenta los artículos 18, 20 y 23 de la Ley de Desarrollo Social, ya que el hecho de que este dispositivo administrativo, únicamente prevea que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integrará el proyecto del presupuesto de egresos, de conformidad con las disposiciones aplicables, ya que dependerá precisamente de las disposiciones aplicables en materia presupuestal, para que la autoridad competente pueda, de una manera adecuada, ya llevar a cabo la integración del presupuesto correspondiente. En relación con el argumento de que el artículo 24 de referencia, violenta lo dispuesto por la Ley, al menoscabar la atribución de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, al proponer partidas y montos de gasto social, haciendo nugatorias las disposiciones que indican que los acuerdos de esta Comisión serán obligatorios, estoy de acuerdo con la observación que hacía el señor ministro Franco, definitivamente que hay que darle ese matiz, y siendo las Secretarías de Hacienda y de la Función Pública las encargadas de vigilar su cumplimiento, comparto el sentido del proyecto, ya que del análisis que se lleva a cabo del artículo impugnado, se puede concluir que éste no elimina el carácter obligatorio de los acuerdos de esta Comisión; además de que como bien se señala, en materia presupuestaria la Comisión Intersecretarial, sólo tiene la facultad de proponer, sin que ello implique que lo propuesto no pueda ser modificado al momento de integrar el presupuesto de egresos que corresponda. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Un comentario, señor ministro ponente. En el resumen del concepto de invalidez se dice, o se me dice a mí, que la parte actora señala que el artículo 24 del Reglamento transgrede lo dispuesto por el numeral 52, fracción II de la Ley, en cuanto menoscaba la atribución de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, en el sentido de proponer las partidas y montos del gasto social que se deben integrar en el

Anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, y agrega el sentido del concepto: “Propuestas que resultan obligatorias en términos del artículo 53 de la Ley que establece que los acuerdos de la Comisión son obligatorios para las dependencias del Ejecutivo Federal.”

Quiero significar, la actora al parecer no centra su petición de invalidez en la fracción III del artículo 53, el proyecto sí lo hace así, y de ahí colige el señor ministro Franco, y apoya el ministro Valls, que pudiera entenderse que solamente los acuerdos de la Comisión a que se refiere la fracción III, son los únicos obligatorios. Aquí está la duda planteada, creo que si suprimiéramos de la redacción la mención a la fracción III, como dice aquí: “La obligatoriedad a que se refiere el artículo 53 de la Ley, que es lo que en un momento dado pueden contener los acuerdos de la Comisión a los que se refiere la diversa fracción III del mismo artículo 52, relativo a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de los diversos programas relativos en materia de desarrollo social. Es más, en la redacción de las diversas fracciones del artículo 52 se advierte que esta fracción III es la única facultad que se convierte en obligatoria, ya que todas las demás son eminentemente de propuesta o de recomendación.”

Por favor, señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Yo creo que este tema sí –esa es una duda, entiendo que así las plantearon los ministros Franco y Valls–, el asunto es el siguiente: Si nosotros vemos lo que dispone el artículo 53, dice, ya se ha señalado, pero quiero insistir en él. “Los acuerdos de la Comisión serán obligatorios para las dependencias del Ejecutivo Federal”, aquí hay una vertiente obligatoria que ahora que lo confronte contra el 52 no lo vamos a encontrar en la forma como inician las fracciones.

El 52 dice: “La Comisión tendrá las siguientes funciones: I. Recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con la política de desarrollo social.” Lo que califica esta facultad es la recomendación.

La siguiente: “Proponer las partidas y montos que deban integrar el anteproyecto”. Todavía estamos en el anteproyecto del presupuesto de la Federación, que como sabemos lo integra la Secretaría de Hacienda, este anteproyecto por determinación de la Ley de Presupuesto; entonces, ahí simplemente está proponiendo.

Me voy a saltar por el momento al IV: “Recomendar mecanismos para garantizar la correspondencia entre la política nacional de desarrollo con la de los Estados y Municipios.” Ahí la Comisión Intersecretarial no podría tomar un acuerdo obligatorio, ¿por qué?, porque va a afectar a Estados y Municipios.

En la siguiente: “V. Revisar los términos de los Convenios de Coordinación entre el gobierno y las entidades federativas.” Simplemente revisa, y más adelante dice: “propone en su caso las modificaciones”. Por eso es por lo que nos parecía que la idea de “Acuerdos” está exclusivamente relacionada del 53, con la facultad de la fracción III del 52, en cuanto que ella es la única que ahí sí acuerda, todo lo demás son modalidades.

Probablemente lo que pase es que esto está, el párrafo primero de la página 162, muy apretado, creo que habría, esto que estamos diciendo, a lo mejor con eso se aclara la duda, el comentario de los ministros Franco y Valls, en el sentido de decir, lo frasearía yo de una manera más abierta para decir: El término a acordar no se puede referir a recomendar, a proponer, a recomendar o a proponer en el orden que está y tampoco puede afectar a los Estados, y creo

que se establece que esos acuerdos de obligatoriedad sólo están referidos a esa fracción, en un mejor fraseo dándole un poco más de aire, para usar esta licencia, a lo que está ahí dicho y relacionando estas condiciones, ésa sería una propuesta que a lo mejor supera el problema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Creo que esto aclara en el sentido de que el artículo 53 confiere tres diferentes potestades a la Comisión: la de proponer, la de recomendar y la de emitir acuerdos, y que éstos son los únicos obligatorios. Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente. Participé también de esa duda en la lectura del proyecto y, precisamente al estacionarme en la primera parte de la página 162, inclusive la 163, redactamos un párrafo alternativo en relación con ello, el proyecto señala, ya lo leyeron, como queda claro en la redacción de las fracciones ya mencionadas -ni la propuesta ni la recomendación son del contenido sobre acuerdos de ejecución previstos en la fracción III, del artículo 52 de la Ley General de Desarrollo Social-; esto como se ha aceptado ya ahora por el ponente, pareciera que quedó un poco cerrado y parecería que la constitucionalidad se haría depender de otros aspectos; entonces, nosotros pensamos que una eventual respuesta podría ser, el artículo 24 del Reglamento no vulnera el artículo 53 de la Ley, que señala que: los Acuerdos de la Comisión Intersecretarial son obligatorios, pues resulta evidente que la facultad que ésta tiene para “proponer las partidas y montos del gasto social no tiene carácter obligatorio, pues constituye una propuesta que puede o no ser adoptado por las entidades y dependencias de la administración pública federal”; un fraseo como él está, hacíamos ese ejercicio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente. No, yo quedo satisfecho, es decir, mi duda iba en el sentido de que efectivamente conforme a las facultades que correctamente señala el proyecto tiene la Comisión, hay una que es específicamente de acordar, pero toda la labor de la Comisión tiene que concluir necesariamente en acuerdos entre sus miembros, y me parece que esta redacción nos salva, nos salva de ese problema para que no quede una afirmación que pudiera interpretarse erróneamente de lo que creo que, desde el principio quiere plantear el proyecto, así es que yo me daría por conforme.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Advertí que el ponente comparte la expresión del señor ministro Silva Meza, pero mejor que él nos lo confirme.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí, yo creo que, no, ése es un camino inclusive más directo al que yo estaba proponiendo, yo pensaba hacer una reinterpretación pero me parece que está muy bien como lo plantea el señor ministro Silva Meza, y ya quedó asentado en el acta; entonces, yo lo propondría si es que llegara a aprobarse el proyecto, en el engrose lo presentaría así señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con esta modificación que ha aceptado el ponente y no habiendo en realidad objeciones al proyecto, consulto al Pleno intención de voto a mano levantada si es a favor del proyecto.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Hay intención unánime de votos a favor de esta parte.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En esta parte del proyecto, que se refiere o se refirió a la integración del presupuesto.

Pasamos ahora al número II, que se consulta en la página 163 y siguiente, y que se refiere a la integración del padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social, es la que está a discusión. Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente. Tengo alguna duda respecto a la solución que se nos propone en el proyecto, y como tal la quiero plantear, no tengo mayores pretensiones de oposición pero sí me parece, a mí dudosas las soluciones.

El artículo 27 de la Ley dice: Que 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.

La redacción a mí no me parece muy feliz, empieza diciendo: que el gobierno federal por conducto de la Secretaría, y luego pone a los tres órdenes del gobierno como integrantes del padrón.

Qué nos dice el artículo 51 del Reglamento: “La cooperación técnica que se convenga, -habla de un convenio-, comprenderá entre otros los siguientes aspectos: fracción 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.

Aquí se arroga la colaboración de padrones de beneficiarios de Gobierno Federal, un padrón, de Entidades Federativas, 2 padrones, aparentemente debía de haber 3, porque también los Municipios según el 27 deberían de tener esta atribución.

Qué nos dice el proyecto no hay ningún problema del Reglamento respecto a la Ley y por tanto no se violenta la Constitución, no se va más allá en el Reglamento de lo que dice la Ley, yo no sé si mantener borrosa una atribución, sea ir más allá porque para mí es sumamente borroso cómo se integra y elabora el padrón por parte de los Estados, ni la Ley ni el Reglamento no lo aclaran, en la consulta se nos dice: ¡ah! pero es que hay convenios de coordinación y a través del convenio de coordinación se debe de elaborar.

Quién coordina, ¡ah! la Federación desde luego, la secretaría, etc. Y en qué quedó la atribución, quedó diluida, quedó a mi juicio, perdón por el eufemismo, medio borrada esta atribución de municipios y Estado. Y esto suscita en mí algún tipo de duda como tal quiero plantearse.

(EN ESTE MOMENTO, SE REINTEGRA AL SALÓN DE SESIONES EL SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Yo coincido con la propuesta del proyecto, en cuanto a reconocer la validez de los artículos 16, 41, fracción VII y 51, fracción III del Reglamento porque sí participan los tres órdenes de gobierno en el establecimiento del padrón de beneficiarios de los programas federales prevista en el artículo 27 de la Ley, dice el 27: 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, luego se respeta en el Reglamento lo que dice el 27 de la Ley, al preverse la suscripción de convenios de coordinación, en los que debe establecerse un procedimiento conjunto para la integración y

actualización de dicho padrón, así como a través de los convenios de cooperación técnica que pueden tener por objeto la colaboración en la integración del mencionado padrón de beneficiarios a nivel federal, incluso municipios, lo dice el 27.

Lo anterior es acorde con el 27 de la Ley según el cual la participación de las Entidades Federativas y de los Municipios en la integración del poder, se hará en el ámbito de sus respectivas competencias, como dice el 27, así como con la naturaleza coordinada de la materia que nos ocupa. Por eso yo estoy de acuerdo con el proyecto, en esta parte.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente, por lo que se refiere a la impugnación que se hace de los artículo 16, 41, fracción VII, -perdón-, 51, fracción III del Reglamento que se impugna, el actor sostiene que estos artículos facultan a la Secretaría de Desarrollo Social a integrar el padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social, siendo que de acuerdo con la ley de la materia, es responsabilidad de los tres niveles de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias.

Lo anterior tal y como lo sostiene el proyecto, resulta inexacto ya que el hecho de que el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social disponga que el establecimiento de los padrones de beneficiarios, se llevará a cabo mediante una mecánica de coordinación y cooperación entre los tres órganos de gobierno, en ningún momento puede implicar que sea la propia Secretaría de Desarrollo Social la que integre, sin la intervención de los referidos órdenes de gobierno, tales padrones de beneficiarios.

Yo estoy de acuerdo con el proyecto en este aspecto. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Alguna otra participación.

Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, a mí sí me plantea una duda la constitucionalidad de este precepto, porque con la ley se establece que para la integración del padrón deben intervenir la Federación, los Estados y los Municipios, y en la Sección Segunda del Reglamento, que habla del padrón de beneficiarios, se refiere exclusivamente a la Secretaría, sin establecer ninguna otra indicación de que deba integrarse el padrón, o en fin, a través de un mecanismo que haga efectivo lo que dice la Ley. Qué dice el artículo 16 de la Ley. Artículo 16 del Reglamento: “La Secretaría”, perdón, éste es de la Ley: “La Secretaría deberá integrar un padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social que tenga en forma estructurada, actualizada y sistematizada..” (Es el Reglamento) “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 e información que le proporcionen las dependencias y entidades de la administración pública federal, que operen o ejecuten programas de desarrollo social”. Entonces, y si sigue uno leyendo toda la Sección Segunda, no hay en ningún momento la presencia de los Estados y de los Municipios. Entonces, cómo el Reglamento va más allá de la Ley, cuando en la Ley se está considerando que no solamente debe intervenir la Federación en la elaboración del padrón de beneficiarios. Qué es lo que pienso yo que quiere la Ley. Que en sus respectivas jurisdicciones, el Estado y los Municipios también puedan participar en la elaboración del padrón. Si esto no se garantiza en el Reglamento, pues el Reglamento va más allá de la Ley, porque según el Reglamento,

esto es una tarea exclusiva de la Secretaría correspondiente. Por lo menos a mí me preocupa esa situación.

Conforme al Reglamento, la Secretaría es la única que elabora el padrón de beneficiarios, y si no se establece que deba tomar en cuenta a quienes la Ley está considerando que deben participar en la formulación del padrón de beneficiarios, pues la Secretaría va en la línea del Reglamento, y como que se hace nugatorio lo establecido en la Ley, en relación a la participación de los otros niveles de gobierno.

Pero lo planteo como una duda, obviamente estaré abierto a que si me convencen de la constitucionalidad, por alguna otra razón, yo lo aceptaría, porque si pensamos que esto, como lo dice el proyecto, está vinculado con la coordinación, pues ya está estableciéndose un requisito que no establece la Ley, o sea, esto se hará por la coordinación, sí pero lo cierto es que el Reglamento no dice nada en cuanto a que la Secretaría deberá coordinarse para la formulación del padrón de beneficiarios, y es nada menos que el considerar a los beneficiarios en esta política.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Creo que hace falta un ejercicio, primero, de interpretación del 27, de la Ley, que dice: “con el propósito de asegurar la equidad y eficiencia 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”.

¿De qué se trata esto?, de programas de desarrollo social federales; pero se habla de un solo padrón, no de tres padrones, porque esto es lo que nos puede llevar a un diferente sentido en la conclusión.

Pareciera ser que la disposición del 27, es en la elaboración de un solo padrón, y que este padrón estará a cargo del gobierno Federal, por conducto de la Secretaría y los gobiernos estatales y los municipios, para que el Padrón de Programas de Desarrollo Social Federal, llegue a los llamados tres niveles de gobierno.

Si esto es así, la disposición del artículo 16 del Reglamento que nos leyó el señor ministro Azuela, que faculta a la Secretaría para integrar el padrón; dice: “la Secretaría considerará los elementos técnicos y de información que les proporcionen las dependencias y entidades de la administración pública federal”. Elimina a los gobiernos de los estados y a los municipios.

La razón que se da en el proyecto, es que la participación de los gobiernos y de los municipios es a través de los convenios de coordinación; pero la verdad es que el 27, no modaliza ni condiciona la elaboración de un solo padrón federal a que existan estos convenios de coordinación.

Si leemos que puede haber tres padrones: uno federal; uno de gobierno estatal y otro municipal; entonces no habría problema; pero al parecer, por el texto literal del 27, se trata de un solo padrón para asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social del gobierno Federal.

Señora ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor presidente.

Yo manifiesto que, entiendo duda de que, si puede ser un solo padrón o pueden ser varios, porque –y creo que por eso el proyecto le da esa interpretación-; porque si nosotros leemos el artículo 51, fracción III, del Reglamento, que deviene de la Sección Tercera del propio Reglamento que tiene este texto: de la Cooperación Técnica para la Formulación y Ejecución de los Programas de Desarrollo

Social de las Entidades Federativas y Municipios; y luego dice el artículo 51: “La cooperación técnica que se convenga, comprenderá entre otros, los siguientes aspectos –y dice-, fracción III.- Colaborar en la integración de los padrones –de los padrones- de beneficiarios, tanto del gobierno Federal, como de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias”.

¿Cómo entiendo yo esto?, bueno, que de alguna manera, al involucrar a los tres niveles de gobierno para la elaboración del padrón, de alguna manera cada uno va ir elaborando la parte correspondiente a la competencia que le corresponde desarrollar; el Municipio va a aportar los elementos técnicos necesarios para el padrón que se va a elaborar de acuerdo a las personas que van a incluirse y que se encuentran ubicadas en el Municipio; el Estado va a elaborar a las que se encuentran en el Estado; y la Secretaría va a aglutinar todos estos, ¿cómo?, a través de un padrón de naturaleza federal; pero yo creo que sí se está estableciendo la existencia de varios posibles padrones y de uno federal que puede aglutinar todos ellos, precisamente para poder lograr una coordinación en un sistema ya de carácter federal; pero creo que el 51, está estableciendo la posibilidad del establecimiento de varios padrones.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es complicado, deberíamos considerar: hay programas de desarrollo social que maneja directamente el gobierno Federal a través de la Secretaría; hay programas de desarrollo social con fondos federales que manejan directamente los estados; y hay programas de desarrollo social con fondos federales que manejan directamente los municipios; esto sí nos llevaría a la coexistencia de un padrón federal; padrones estatales y padrones municipales.

Por eso mi petición es que, tratemos de elucidar el recto contenido del artículo 27.

Señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí, señor presidente. Muy en la línea de lo que se acaba de señalar, recuerden que estamos frente a un Sistema Nacional, y consecuentemente, lo que se trata es de articular todas las acciones, que tienen como objetivo lograr esto.

A mí me parece que la reserva o duda del señor ministro Azuela, la podemos resolver a la luz de la propia Ley, él establecía que le preocupaba, si no me equivoco el artículo 16, que le otorga a la Secretaría la integración del padrón de beneficiarios.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Del Reglamento señor ministro.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Así es, del Reglamento, que otorga esa facultad.

A mí me parece que si atendemos a las disposiciones de la Ley, lo podemos resolver. En primer lugar, el artículo 39 le otorga a la Secretaría, específicamente –estoy hablando de la Ley- la Coordinación del Sistema Nacional. En segundo lugar, el padrón, conforme a las definiciones establecidas en la Ley, en el artículo 5º, es relación oficial de beneficiarios, que incluye a las personas atendidas por los Programas Federales de Desarrollo Social, cuyo perfil socio-económico, se establece en la normatividad correspondiente, consecuentemente, me parece, que el Reglamento lo debemos entender en el sentido de que le compete a la Secretaría, integrar el padrón al que se refiere la Ley, para poder atender a través del Sistema Nacional, a todos aquellos sujetos de los beneficios que otorga el Sistema, ninguno otro tendría capacidad

para integrar el padrón nacional que es a lo que se está refiriendo el Reglamento, por eso yo creo que el proyecto es correcto en esta parte, porque no le está dando una facultad que vaya más allá de la que deriva de su función que tiene como Coordinadora del Sistema Nacional; por eso yo estoy de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Después de estas intervenciones, yo reafirmo mi posición en contra del proyecto. El 27 dice toda con toda claridad: 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, integrarán el padrón, un solo padrón. El artículo 5° que establece la definiciones: "Padrón: Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas, por los Programas Federales de Desarrollo Social, cuyo perfil socio-económico se establece en la normatividad correspondiente". ¿Quiénes? Los que integre la Secretaría con los gobiernos de los Estados y con los Municipios. ¿Y qué establece el 16? Pues el 16, y no sólo el 16, sino toda la sección, para nada toma en cuenta los gobiernos de los Estados y a los Municipios. Entonces, cómo van a estar en el padrón, cuando no intervienen los gobiernos y los Municipios como lo dice el 27 de la Ley. Entonces, pues para mí, en este precepto sí se da un problema de que al proveer en la esfera administrativa la exacta aplicación de la Ley, el Ejecutivo se quedó corto, porque debía de haber incluido a los gobiernos de los Estados, y si ustedes leen el 16 con esa adición, entonces, habría congruencia entre el Municipio, entre la Ley, el 27 y el 16, la Secretaría, con la colaboración de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en lo relativo a sus propias competencias, deberá integrar el padrón de beneficiarios. ¡Ah!

Entonces, estaría yo de acuerdo; pero el hecho es, que si ustedes leen sección segunda del padrón de beneficiarios, en otras palabras, los que van a recibir los beneficios, pues ahí ya no aparecen los gobiernos de los Estados ni los Municipios.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Yo creo que es un tema muy interesante éste que se está presentando. Efectivamente, si uno lee el artículo 27, como lo está leyendo el ministro Azuela en este planteamiento, que él decía de dudas, y el ministro Aguirre, parecería que lo que estamos garantizando, o está garantizando el artículo 27, es la posibilidad de que, efectivamente, participen las entidades federativas y los Municipios en la integración del padrón; esto como si fuera una facultad otorgada directamente a estas entidades de gobierno.

Sin embargo, a mí me parece que la perspectiva es diferente si entendemos que este es el sistema federal y al sistema federal concurren las entidades federativas y los Municipios por vía de coordinación, y la forma en que se participa en la coordinación es por vía de convenios.

Es decir, a mi entender el tema general de la ley –no lo repito está en el proyecto y a lo mejor habría que explicitarlo un poco más, pero está en el comienzo- es: estos son, como usted lo decía y el ministro Franco y la ministra Luna Ramos, son fondos federales, estos fondos son los que gasta directamente la federación en sus programas de desarrollo social, con independencia de los Estados que hacen otro tipo de cosas. Este gasto, lo que requiere la federación, es para mantener una equidad y una eficacia en la distribución de los recursos; conocer las condiciones de estos Estados y Municipios, no porque exista la obligación federal de

gastar en estos elementos, en los Estados y los Municipios, sino para simplemente garantizar eficacia y equidad en la distribución de los recursos que se van a aplicar a Estados y a Municipios. Este me parece que es un tema central.

Cuando se ha estado leyendo del Reglamento el artículo 16, la Sección Segunda, esto está dentro del Capítulo Segundo; es la Sección Segunda del Capítulo Segundo. El Capítulo Segundo se refiere a la política nacional del desarrollo social –Sección Segunda, el padrón de beneficiarios- y ahí lo integra.

La siguiente Sección Segunda en la que está contenido el artículo 50, es en otra condición que es Capítulo Séptimo, del Sistema Nacional de Desarrollo Social, y dice: “Al Sistema Nacional se integrarán las siguientes instancias:” Primero da las instancias, y después dice el artículo 40: “De la coordinación para el desarrollo social, -40 dice: Para dar cumplimiento al plan nacional, a los principios, objetivos y vertientes de la política nacional de desarrollo, así como para asegurar la congruencia del programa nacional y los demás programas del desarrollo social de los tres órdenes de gobierno, la Secretaría promoverá la celebración de convenio de coordinación.” Es decir, mi forma de participación como entidad federativa o Municipio es por convenio de coordinación.

Luego vamos al artículo 50. “Dentro del modelo general de convenios de coordinación hay una modalidad que son: convenios de cooperación técnica -¿para qué?- para que a través de un convenio de cooperación técnica, el Estado o Municipio presente su información en la integración de un padrón federal y se puedan distribuir los recursos con equidad y con eficacia.”

El artículo 51 dice: “La cooperación técnica que se convenga –otra vez- comprenderá entre otros los siguientes aspectos –que ya lo

leyó el ministro Aguirre- 3.- Colaborar en la integración de los padrones de beneficiarios, en el ámbito de sus respectivas competencias.” Es decir, ahí es donde me parece que se da la situación donde esta posibilidad de participación de las entidades y de los Municipios, se da justamente a partir de convenios con el titular, vamos a decirlo así, de esa atribución y de esos fondos, que es la propia federación.

Es en ese sentido en el que me parece que no estamos eliminando una atribución, porque la atribución justamente se ejerce previa celebración de un convenio, porque esa es la lógica general del Sistema de Desarrollo Social. Así es como lo leímos y así es como quisimos reflejarlo en el proyecto; al menos así lo pretendimos hacer, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- En la misma línea, señor ministro presidente. Yo creo que, para empezar yo quisiera decir que por lo menos para mí, la Ley no es muy clara cuando refiere los sujetos y la forma de integración del padrón de beneficiarios. Sin embargo, nos parece que es en el ámbito de atribuciones de cada nivel de gobierno que se debe integrar ese padrón.

Ello, pues así lo establece el artículo 27 de la Ley, al señalar que será en el ámbito de las respectivas competencias del gobierno federal, por conducto de la Secretaría y de los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, que se integrará ese padrón.

De lo anterior se desprende, como bien se afirma en el proyecto, que las entidades federativas deben establecer sistemas propios

para la afinación del desarrollo social, los cuales deben estar en concordancia con los del gobierno federal, para la implementación del programa nacional.

Esto, a mi juicio, implica la posibilidad de establecer esos padrones en las entidades federativas, a través de la ley local o de los programas estatales, pues la propia Ley Federal no impide que así sea, sino que por el contrario, como se señala en el proyecto, deja en potestad de las entidades federativas el establecer 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 el otro. Yo estoy en ese sentido de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo añadiría el que estas posiciones en defensa de la constitucionalidad, le están haciendo decir al artículo 27 algo que no tiene, que es añadir una condición con el propósito de asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social; el gobierno federal, por conducto de la secretaría, y con la condición de que se celebren convenios con los gobiernos de las entidades federativas, etcétera, con lo cual se está estableciendo un requisito que no prevé la ley; y simplemente para concluir. Qué pasa si ninguno de los Estados quiere celebrar el convenio, pues ya no puede participar en la elaboración del padrón, y en esa medida, pues hay, para mí, una violencia contra la soberanía de los Estados, porque el que quiere participar, en el padrón de beneficiarios tiene que celebrar un convenio, y de otra manera pues ya queda excluido, y ese requisito no lo establece la Ley, es un requisito que introduce el Reglamento; luego en ese aspecto, va más allá de la Ley al señalar un requisito no previsto en la Ley.

Conforme a la Ley todos los gobiernos de los Estados, todos los Municipios deben participar en la elaboración del padrón, y en cambio, conforme al Reglamento, pues sólo los que celebran convenios, en esa interpretación armónica que quieren hacer, pues ya está sujeto a la celebración de un convenio y luego el gobierno federal está por encima de las soberanías de los Estados, porque les dice: no obstante que la Ley, e incluso dice: para asegurar la equidad y la eficacia de los programas de desarrollo social, pues esto siempre y cuando te sometas y celebras un convenio.

Para mí, el principio del federalismo me lleva a considerar que ese artículo 16, sí viola el artículo 27 de la Ley; es decir, va en contra del principio de reserva de Ley.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente.

Para mí hay una travesura legislativa. En el artículo 27 se le dan ciertas atribuciones a los gobiernos de las entidades federativas y a los Municipios, para que en el ámbito de sus respectivas competencias integren el padrón; un padrón único como decían, con muy buen juicio don Guillermo Ortiz Mayagoitia, don Mariano y algún compañero más, pero resulta que en sus respectivas competencias en materia de padrón no se les da ninguna; entonces, como que es un poco de “atole con el dedo”, y si a esto le añadimos que el artículo 51 nos está diciendo, nos habla de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, que es el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal, para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la política nacional de

desarrollo social; y luego nos dice, “todas las secretarías que integran esa Comisión Intersecretarial y otras dependencias”.

Me quiero imaginar al Municipio de Amatitán con su fuerza negociadora en el convenio de coordinación, para que la Comisión Intersecretarial sea el instrumento de coordinación en las necesidades conforme al padrón de pobres del mismo.

¡Caray!, para mí que el artículo 16 es inconstitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es claro por la lectura del artículo 51 del Reglamento al que nos llevó la señora ministra Luna Ramos, que el Ejecutivo Federal entendió que hay diversos padrones, dice el 51: “Cooperación técnica que se convenga, comprenderá entre otros los siguientes aspectos: colaborar en la integración -ya ahora habla en plural-, de los padrones de beneficiarios, tanto del gobierno federal como de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias”.

Habló el señor ministro Azuela de federalismo y yo veo la situación exactamente al revés; creo que el Legislador Federal no puede imponer obligaciones a los Estados, no puede por ley decirles, tienes que intervenir en la elaboración de este padrón, entonces el sistema de colaboración y de coordinación es el que explica la tesis del proyecto que ahora me resulta convincente, se encarga a la secretaría la elaboración del padrón federal para que todos aquellos programas que van a ser aplicados directamente por dependencias federales; sin embargo, estos programas pueden ser coordinados con los estados y con los municipios que se quieran adherir o convenir en su aplicación, al obtenerse este consentimiento es cuando se abre la posibilidad de que se hagan sus propios padrones por entidad federativa y por municipio, creo que la finalidad esencial del artículo 27 de la Ley se cumple: asegurar la eficacia y correcta distribución de recursos federales hacia el fin al

que están destinados, hay programas que todos conocemos como PROCAMPO la aplica directamente la Secretaría de Agricultura, si no hay convenio con los estados, el beneficio de todas maneras llega directamente a través de una dependencia federal, si el programa se coordina y se logra a través de los estados, se amplía probablemente el padrón, se confirma que el padrón federal es el correcto y los fondos siguen fluyendo hacia esa finalidad, estoy pues convencido de que el proyecto asegura que esta participación estatal y municipal es voluntaria y no por imperativo de una Ley Federal. Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente. En el mismo sentido y quizás esto podría ayudarnos, en la parte que aprobamos respecto del estudio constitucional previo, se dan las bases constitucionales para el desarrollo de la ley y de todo el sistema. A mí me parece que es clarísimo que el artículo 26 constitucional que es el asidero fundamental y con el 73 fracción XXIX-D, lo que establece es un sistema de coordinación entre los órdenes de gobierno, el Legislador no podría imponerle en esta materia la obligación a los estados y municipios, sino que conforme al propio 26 constitucional y que así lo establece expresamente, tiene que ser a base de coordinación mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas conforme a los cuales sume a los estados y a los municipios a este tipo de sistemas nacionales y por eso yo decía que la Ley señala claramente que la secretaría es la coordinadora del sistema; consecuente me parece, que el proyecto es correcto en tanto lo que está haciendo es la interpretación integral desde la base constitucional del sistema que permite la suma de esfuerzos en materia de desarrollo social, como dice la fracción XXIX-D, del 73: el Congreso tiene facultad XXIX-D, para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico social, así como en materia de información estadística y geografía de interés nacional y esto se vincula con el 26 que señala

que esto debe hacerse a través de convenios de coordinación, en este sentido se estableció una pirámide en donde es evidente que estados y municipios pueden realizar también programas de esta naturaleza, pero ello no quiere decir que para sumarse al sistema nacional no deban tener que hacerlo a través de convenios de coordinación y me parece que el Reglamento es lo que establece, cómo coordinar todos estos esfuerzos en un sistema nacional que lógicamente tienen que llegar a nivel federal, al Ejecutivo que es el que tiene a su cargo las tareas directas, como usted bien señalaba la mayoría de los programas y los más importantes de esta naturaleza, se ejercen directamente por el Gobierno Federal a través del Ejecutivo y de la Secretaría y allí están los programas que tiene encargado la Secretaría de Desarrollo Social, pero para hacerlos eficaces y realmente llegar a dónde tiene que llegar, necesita de la colaboración de los Estados y Municipios; y es por ello, que se ha construido así el sistema.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, yo creo que esto podría dar lugar a una interpretación conforme. La Ley es una Ley nacional, en donde se establecen obligaciones para los gobiernos de los Estados y para los Municipios; sin embargo, de acuerdo con las exposiciones que han venido dándose en el último momento, parecería que en esta Ley se dan aspectos relacionados con la Federación, y por eso se habla sólo de un padrón en cuanto a presupuesto federal; y luego se habla de padrones, que pudiera ser coherente con las obligaciones que en la Ley se establecen, para las entidades federativas y para los Municipios. En la intervención que ha tenido el señor ministro Franco, probablemente pudiera derivar lo que es el Sistema Nacional de Desarrollo Social, que

implicaría por un lado, el padrón de beneficiarios relacionado con la Federación, con el presupuesto federal, y luego, los padrones, que tendrán que llevar adelante las entidades federativas y las autoridades municipales.

Dice el artículo 44. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones: Formular y ejecutar el Programa Estatal de Desarrollo Social; y similar en el 45. Corresponde a los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia las siguientes atribuciones: Formular y ejecutar el Programa municipal de Desarrollo Social; entonces, conforme a esta interpretación conforme, pienso que sí se puede dar lógica, ¿cuántos padrones hay? Hay el padrón federal, que respecto de la Federación se está mencionando en la Ley, y que obviamente, tiene que considerar aquellos compromisos que vía convenios, se puedan establecer; y hay los padrones que habrá en las entidades federativas y en los Ayuntamientos, en relación con la distribución de lo que ellos tienen obligación de destinar, porque ellos están obligados a formular y ejecutar un Programa Estatal de Desarrollo Social.

Entonces, yo aceptaría la constitucionalidad del precepto, si se avanza y se de esta interpretación conforme, considerando que el 27, se refiere a un presupuesto federal, en donde podrá tomarse en cuenta los convenios con los Estados, porque después en el sistema, ya cuando se habla del sistema, pues ahí viene cómo tendrán que celebrarse convenios con los Estados; entonces, en qué situación se encontraría un Estado que no celebra el convenio. Pues sujeto a su padrón de beneficiarios y a su presupuesto local, y lo mismo ocurriría en los Ayuntamientos y de ese modo, pues como que sí adquiriría lógica el sistema. Es nacional en tanto que establece obligaciones a los Ayuntamientos y a las entidades federativas, pero por lo que toca al presupuesto federal, pues ahí lo

hace la Secretaría, y ahí tomarán en cuenta, pues los elementos de convenios que se vayan celebrando.

Así sería mi posición final.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

Prácticamente la intervención del señor ministro Azuela, me deja sin materia. Yo simplemente destaco, y con eso iba yo a empezar mi argumento. Esto debe entenderse en un contexto necesariamente, la norma que estamos analizando debe entenderse en el contexto del Sistema Nacional de Coordinación de Desarrollo Social, si esto no se entiende en ese sistema, pues sí, la sola lectura y la confrontación nos va a decir, aquí habla en singular, acá habla en plural, y hay esta situación de dependencia; sin embargo, el artículo 73, también que había señalado el señor ministro Franco, es muy claro en ese sentido, y las tres posiciones, son tres argumentos que contiene el desarrollo. El desarrollo inclusive, inclusive, hace una expresión de nuevo, si esto no se entiende en este contexto, pues desde luego, ya no hay una interpretación posible y hay un desajuste a la Constitución, si se coloca en esa situación, se da el resultado de una interpretación a la que hacía mención el señor ministro Azuela que yo comparto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

Yo creo que en ese contexto está realmente elaborado el proyecto, porque eso es lo que nos está diciendo, precisamente que se trata de un sistema, y que existen varios tipos de padrones; tan es así que el 16 se está refiriendo al Padrón Federal, el 41 fracción VII,

dice: "Las Dependencias y entidades del gobierno federal, para celebrar convenios de coordinación, deberán verificar que los instrumentos respectivos sean acordes con las bases siguientes: Fracción VII.- Establecer el procedimiento conjunto y el calendario para la integración y actualización de los padrones de beneficiarios federal y de las entidades federativas".

Y el 51, que ya habíamos leído, que también dice: "Colaborar en la integración de los padrones de beneficiarios, tanto el gobierno federal como de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias"; estos artículos están citados en el proyecto que nos presenta el señor ministro Cossío, y yo creo, que es precisamente en la interpretación a la que está llegando del sistema que se está estableciendo por la propia Constitución y por la Ley de Desarrollo Social.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

Yo creo que han sido aclaraciones muy importantes las que se han hecho y las que nos ha ido llevando a todos a entender la complejidad, me parece de un sistema de coordinación. Me parece que lo señalado por usted y el ministro Franco, en un primer momento, en el sentido, dijo: "Esto lo entendemos a partir del sistema nacional de planeación y como se denomine en la Ley, a partir de la vertiente de coordinación", es la única manera de entender este sistema, que la verdad es un sistema complicado; yo pienso, que el artículo 1º, fracción III, –como lo decía el ministro Azuela– nos manda a un sistema nacional.

Y luego, ya en el Título Cuarto, le dedica nada menos que, –pues ha de ser una ley, pequeña en el número de su articulado– un título para el sistema nacional que establece ahí las condiciones; y después establece en su artículo 44, relativo a las entidades federativas, la idea de una ejecución de su propio programa, para lo cual tendrá su propio padrón, en fin.

Dos. La vertiente de la coordinación, al convenir acciones, convenir acciones con el gobierno federal, con los Municipios, y luego, la otra vertiente del Sistema Nacional de Planeación, que es la concertación con los particulares y los sectores sociales; y es lo mismo que se repite en el caso de los Municipios.

Entonces, yo creo que sí es un sistema, en este sentido complejo; creo que nos ha ido quedando claro, –lo decía la ministra Luna Ramos–, yo supuse que estaba con esa claridad; pero me parece, que con los elementos que ha aportado el ministro Azuela, el ministro Aguirre, lo podríamos aclarar más para establecer este conjunto de elementos y simplemente, yo me quedaría en la idea, de a lo que se refiere al padrón federal, la única forma en que Estados y Municipios pueden participar es a través de convenios.

Están las otras determinaciones, pero esas no están impugnadas, en cuanto, ¿a qué puede hacer la Federación, respecto a los padrones municipales o los estatales?; yo hasta ahí no me metería mucho en ese sentido; creo que esta idea de los padrones es un tema realmente muy complicado, no sé si es un solo padrón para distribuir todos los recursos de un programa de leche, de un programa de..; es decir, es un asunto realmente muy complicado en cómo se manejan estas cuestiones; puede haber programas regionales para niños que estén en condiciones de desnutrición en ciertos estados del país, como de hecho lo están, hay muchas modalidades.

Entonces, yo simplemente creo, que el punto de constitucionalidad y de ahí regreso un poco al comentario para no ser desatento, –que hizo la señora ministra–; no nos quisimos meter a estas enormes modalidades que existen, de hecho en el sistema mexicano, porque hay una diversidad de posibilidades; el problema es simplemente, si esto tenía una afectación en la relación reglamento–ley, y hasta ahí quisimos quedar.

Entonces, sintetizando, trataría de recoger estos argumentos, algunos están, tal vez les falte precisión o claridad; en fin, lo trataría de actualizar, para decir lo que hemos estado construyendo, aquí en esta condición de consenso y lo reflejaría en su momento en el engrose.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente.

Creo que es inexacto, decir, –como dice el señor ministro Azuela–: "Que la ley, es una ley general que distribuye competencias"; yo creo que el proyecto es convincente en demostrar, que no es materia concurrente sino coordinada.

Por eso estoy con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¡Bien!, de hecho, ¿alguien más?

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí, una cosa muy breve.

Yo le pediría al señor ministro ponente, que dada las distintas interpretaciones que se ha dado a la lectura de los artículos, que él

abundara en hacer una interpretación de los mismos, para que quedara esto mucho más estructurado; bien construido y, desde luego, más claro.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- Yo traía como botón de muestra, por ejemplo: la Ley del Estado de México. La Ley del Estado de México; la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, en su artículo 38, es categórico, establece: “El gobierno del Estado y los Municipios en sus ámbitos de competencia integrarán sus padrones de beneficiarios y complementarán los derivados de los programas sociales federales”. Ahí está claramente, lo que en la materia de la competencia de este Estado, se establece en relación a los padrones de beneficiarios.

Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- De hecho, no hay ya oposición al proyecto.

Sí señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- Yo mantendré mi punto de vista y en el momento de votar fundamentaré muy brevemente mi voto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Entonces la intención de voto, instruyo al señor secretario que la tome personal; intención de voto en el tema de Integración del Padrón.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- Gracias señor presidente.

Empezaré por decir que creo en las bondades innegables de la Ley General de Desarrollo Social, pero también estimo que el artículo 16, del Reglamento no cumple con los fines del artículo 27, de la mencionada Ley. Yo no creo que solamente a través de la coordinación o del convenio de coordinación se pueda cumplir con los fines del artículo 27. La Ley bien podría hablar de posibilidades para los estados y municipios sin obligación, pero sí teniendo que recibirse sus padrones y analizarlos, por ejemplo, sin otra consecuencia, pero entonces no convengo en que el único camino sea el convenio de coordinación. Para mí es una Ley, en sí misma, desarticulada en algunos de sus artículos que no son consecuencia unos de otros y esto se pronuncia más en el Reglamento. De suerte tal, que la integración del padrón, por parte de los municipios y de los estados, queda como una atribución virtual y no real. Razón por la cual, estimo que el artículo 16, del Reglamento es inconstitucional por no ser consecuente con la Ley que reglamenta.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Con el proyecto. Con las modificaciones aceptadas por el señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.- Estoy con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.- Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.- Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- Primero aclarar que uno de los objetivos de la Ley, que está en el artículo 1º, es: determinar la competencia de los gobiernos municipales; de las entidades federativas, y del gobierno federal en materia de desarrollo social. La propia Ley está señalando como uno de sus objetivos: es precisamente determinar la competencia de los tres niveles de gobierno. Ahora, que esto es coordinación, en fin, alguna fórmula de tipo académico, pues ése es otro cantar, pero el propósito y objetivo de la Ley es, entre otros, determinar las competencias.

Finalmente, viendo distintos preceptos, llego a la conclusión de estar de acuerdo con el proyecto y las adiciones que se han admitido, porque sí se da coherencia a que se hable en el 27, de un padrón que no es el que comprende todos los beneficios en materia social, que irán a toda la población, porque habrá los padrones de los estados y los padrones de los ayuntamientos que tendrán los beneficiarios de cada uno de estos niveles de gobierno y entonces sí cobra lógica lo que se ha dicho y pienso que el 16, del Reglamento, con estas interpretaciones, no violenta el 27, de la Ley.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.- Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.- Igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA.- También voto en favor del proyecto modificado. Votaré.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Señor ministro presidente. Diez de los señores ministros han manifestado su

intención de voto a favor del proyecto en cuanto a que el artículo 16, del Reglamento impugnado no viola el 27 de la Ley.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y con esta intención de voto, declaro superada esta parte del proyecto.

Señores ministros, faltan diez minutos para la una, creo que no tendría sentido que iniciemos un nuevo tema, voy a decretar el receso, y terminando el receso, los convoco a la sesión, ¡perdón! voy a levantar la sesión pública y los convoco a sesión privada en diez minutos, para los puntos de sesión privada que tenemos pendientes de analizar.

Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 12:55 HORAS)