



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

FORMA A-54

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 24/2013.

ACTOR: MUNICIPIO DE RÍO GRANDE, ESTADO DE ZACATECAS.

**SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD.**

En México, Distrito Federal, cinco de marzo de dos mil trece, se da cuenta a la **Ministra instructora Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, con el escrito y anexos de Mario Alberto Ramírez Rodríguez y Amini Yalili Salcedo Castillo, en su carácter de Presidente y Síndico, respectivamente, del Municipio de Río Grande, Estado de Zacatecas, recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, registrados con el número **12191**. Conste. *W*

México, Distrito Federal, cinco de marzo de dos mil trece.

Visto el escrito y anexos de cuenta de Mario Alberto Ramírez Rodríguez y Amini Yalili Salcedo Castillo, Presidente y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Río Grande, Estado de Zacatecas, por el que promueven controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la citada entidad federativa, así como del Auditor Superior de Fiscalización del Congreso estatal, y a efecto de proveer lo que en derecho procede, se tiene en cuenta lo siguiente:

La parte actora en su demanda impugna los actos y normas siguientes:

"a) El informe de solventación y los anexos de solventación derivado del pliego de observaciones y acciones promovidas del ejercicio fiscal 2011, en el que en el punto 2, 3, apartado III, se determina la NO SOLVENTACIÓN en lo correspondiente a recursos propios por la cantidad de \$1,887,400.45 por supuesto excedente en las remuneraciones máximas de servidores públicos de abril a diciembre de 2011, y en el que se le indica a la Administración Municipal que representamos que no se solventa dicha observación, no obstante los razonamientos legales respecto a la

improcedencia de dicha observación y señala que la acción a promover deriva en una promoción para el Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria a fin de lograr el reintegro correspondiente, relativo a la supuesta diferencia encontrada en el excedente de las percepciones (salario) otorgadas a los suscritos quejosos, así como al resto de los integrantes del cabildo (regidores) fundando la autoridad responsable su proceder en lo dispuesto por el artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, así como en lo dispuesto por los artículos tercero, sexto y séptimo transitorios del decreto número 75 (setenta y cinco), publicado el día 11 (once) de diciembre de 2010 (dos mil diez), en el que precisamente se modifica el artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, todo ello después de realizar una revisión a la cuenta pública del ejercicio fiscal 2011.

b) La nulidad, por inconstitucionalidad de lo dispuesto por el artículo 71, fracción I, 160 y el artículo sexto transitorio, todos del decreto número 75 (setenta y cinco), publicado el día 11 (once) de diciembre de 2010 (dos mil diez), en el que precisamente se modifican diversos artículos de la Constitución, en virtud de que dichos numerales (71, fracción I, y el artículo sexto transitorio), aprobados y dictados por el Poder Legislativo del Estado de Zacatecas (Congreso del Estado de Zacatecas), invadieron la esfera de la autoridad municipal.

c) De la misma forma se demanda la nulidad de la indebida promulgación y publicación del decreto número 75 (setenta y cinco), publicado el día 11 (once) de diciembre del 2010 (dos mil diez), en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas, en el que precisamente se modifica el artículo 71, fracción I, y se expide el artículo sexto transitorio del decreto mencionado.”

N



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Como antecedente de los actos impugnados, el Municipio actor en su escrito de demanda aduce que el veintinueve de enero de dos mil trece, se le notificó al Ayuntamiento el informe de solventación (No solventado), derivado de la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil once, en el cual se establece: ***“observando que transcurrido el plazo de 20 días, existen diferencias sin solventar se propone al L.C. Raúl Brito Berumen, Auditor Superior del Estado, en uso de sus facultades ordene el inicio del Procedimiento previsto por la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias”***.

En el caso existe un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que da lugar a desechar de plano la presente controversia constitucional, de conformidad con el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: ***“Artículo 25. El Ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.”***

En efecto, de la revisión integral de la demanda y sus anexos se advierte que está plenamente demostrada la causa de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, que establece: ***“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: I. (...) VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.”***; en relación con el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, este Alto Tribunal emitió la tesis de jurisprudencia P./J. 12/99, publicada en la página

doscientos setenta y cinco, tomo IX, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y nueve, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra indica:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA. La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada, está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está substanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio."

Del contenido de esta tesis y de lo previsto en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la

V



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

materia, se advierte que la causa de improcedencia alude al principio de definitividad que rige para la impugnación de actos en controversias constitucionales, del que pueden derivar los supuestos siguientes:

1). Que exista una vía legalmente prevista para impugnar el acto; y esta no se haya agotado previamente, mediante la cual pudiera ser revocado, modificado o nulificado, para dar solución al conflicto.

2). Que habiendo hecho valer la vía o medio legal, todavía no se haya dictado resolución, a través de la cual pudiera ser revocado, modificado o nulificado el acto impugnado; y,

3). Que los actos impugnados se hayan emitido dentro de un procedimiento no concluido, esto es, que se encuentre pendiente el dictado de la resolución definitiva que pueda ser impugnada en controversia constitucional.

El caso que se analiza se ubica en la última de las hipótesis, ya que los actos concretos de aplicación de las normas impugnadas, **proviene de un procedimiento no concluido**, de revisión y/o fiscalización a la cuenta pública del Municipio de Río Grande, Zacatecas, correspondiente al ejercicio presupuestal dos mil once, el cual deberá agotarse previamente a la controversia constitucional, en la que el Municipio podrá impugnar la resolución definitiva y los actos emitidos dentro de ese procedimiento que hubiesen trascendido al sentido de esa resolución.

Al respecto, el Municipio actor en su demanda reclama la invalidez del ***"informe de solventación y los anexos de solventación derivado del pliego de observaciones y acciones promovidas del ejercicio fiscal 2011, en el que en el punto 2, 3, apartado III, se determina la NO SOLVENTACIÓN***

en lo correspondiente a recursos propios por la cantidad de \$1,887,400.45 por supuesto excedente en las remuneraciones máximas de servidores públicos de abril a diciembre de 2011”, así como la determinación en la que se ordena *“el inicio del Procedimiento previsto por la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias”*; y si los actos impugnados en esta controversia constitucional derivan de un procedimiento no concluido, de revisión y/o fiscalización a la cuenta pública del año dos mil once, el Municipio actor debe esperar el dictado de la resolución definitiva, la cual le dará la posibilidad de promover la controversia constitucional y hacer valer todas las violaciones cometidas en el mismo procedimiento, así como las normas que se le hubiesen aplicado durante el mismo. De lo contrario se llegaría al extremo de que pudieran impugnarse todos y cada uno de los actos intermedios, lo que no es congruente con la naturaleza de este medio de control constitucional.

En efecto, pues de conformidad con los artículos 2, 3, fracción XVIII; 17, fracción XIV Y XV; 18, segundo párrafo; 19; 31, primer párrafo; 32, 33, 36, 37, 39, 42, 43, 44 y 50, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas, se establece la facultad de la Auditoría Superior de Fiscalización de la entidad estatal, para formular pliego de observaciones a las entidades fiscalizadas dentro del proceso de revisión y fiscalización de las cuentas públicas, a fin de que sean solventadas en el plazo de veinte días hábiles; y una vez transcurrido dicho plazo, la propia Auditoría debe pronunciarse respecto de las respuestas emitidas por los entes fiscalizados, a efecto de que sus comentarios se integren al Informe de Resultados del proceso de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, que a su vez debe turnarse a la Comisión de Vigilancia

18



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

para someterlo a la consideración del Pleno de la Legislatura estatal, conforme a lo previsto por los artículos 2, fracción XVIII y 31, primer párrafo de la citada ley, que establecen:

“Artículo 2.- Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

XVIII. Informe del Resultado: Documento elaborado por la Auditoría Superior del Estado, que contiene el resultado del proceso de revisión y fiscalización superior de las cuentas públicas; además, las acciones promovidas o por promover, que se turnan a la Comisión de Vigilancia, para someterlo a la consideración del Pleno de la Legislatura del Estado;

Artículo 31.- La Auditoría Superior del Estado, dentro de los cinco meses posteriores a la presentación de la Cuenta Pública, deberá realizar su examen y rendir a la Legislatura, por conducto de la Comisión, el Informe del Resultado de que se trate, mismo que tendrá carácter público hasta que sea leído como dictamen en el Pleno de la Legislatura; mientras ello no suceda, la Auditoría Superior del Estado deberá guardar estricta reserva de sus actuaciones e informaciones (...).”

Por tanto, el hecho de que el Municipio actor considere que el informe de solventación (no solventado) que le fue notificado el veintinueve de enero de dos mil trece, afecta su esfera de competencia y atribuciones, es insuficiente para estimar procedente la controversia constitucional, en virtud de que ese acto concreto de aplicación de las normas también impugnadas, deriva de un procedimiento no concluido, que debe agotarse previamente a la controversia constitucional, en tanto no constituye la resolución definitiva del órgano legislativo estatal que legalmente pueda considerarse el primer acto de aplicación en su perjuicio.

Al respecto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha sustentado la tesis 2a. IX/2012 (9a.), de rubro y textos siguientes:

“CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL (ESTADO DE MORELOS). LOS ACTOS INTERMEDIOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE SU REVISIÓN CARECEN DE DEFINITIVIDAD, POR LO QUE NO SON IMPUGNABLES EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. El procedimiento de revisión de la cuenta pública municipal presentada por el Municipio al Congreso del Estado de Morelos inicia con su recepción por parte de la Auditoría Superior de Fiscalización y concluye con la presentación del informe del resultado de su revisión, emitido por la Auditoría, a la Mesa Directiva del Congreso. Durante dicho procedimiento la Auditoría lleva a cabo una serie de actos, como la emisión de órdenes de auditoría, los requerimientos de información y la formulación de pliegos de observaciones, con el objeto de arribar a conclusiones respecto del ejercicio de los recursos por parte del ente fiscalizado. Ahora bien, estos actos no revisten carácter definitivo, al constituir actos intermedios en los que se da oportunidad al sujeto fiscalizado de imponerse del procedimiento, hacer las aclaraciones pertinentes y aportar mayores elementos que permitan al órgano de fiscalización llegar a un resultado en el examen de la cuenta pública. En este sentido, es hasta la emisión del informe del resultado de la revisión de la cuenta pública, con que concluye el procedimiento donde, habiendo dado oportunidad al ente fiscalizado de manifestarse en relación con el pliego de observaciones y valorado esas manifestaciones por el Comité de Solventación de la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado, se determinan, en definitiva, responsabilidades con motivo de aquellas observaciones no solventadas, y se instruye el inicio de los procedimientos de responsabilidad administrativa contra los funcionarios a quienes se atribuya haber incurrido en irregularidades en el desempeño del cargo. De este modo, al carecer de definitividad tales actos, por formar parte de un procedimiento no concluido, que requiere, por tanto, agotar las etapas que permitan arribar a la resolución que, en su caso, pueda acreditar un principio de afectación susceptible de analizarse en este medio de control constitucional, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

(Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro VII, abril de dos mil doce, tomo dos, página 1276, registro: 160170)



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En cuanto a la causa de improcedencia relativa a la falta de definitividad de los actos impugnados se ha pronunciado la Segunda Sala de este Tribunal al fallar las controversias constitucionales **85/2003** y **140/2008**, promovidas por el Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit y por el Municipio de Centro, Tabasco, respectivamente.

Asimismo, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentó dicho criterio al resolver entre otras las controversias constitucionales **50/2004**, **76/2008**, **67/2009** y **80/2009**, la primera promovida por el Municipio de Orizaba, Veracruz, la segunda por el Municipio de Manzanillo, Colima y las dos últimas por el Municipio de Centro, Tabasco; y la Segunda Sala al fallar las controversias constitucionales **85/2003** y **140/2008**, promovidas por el Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit y por el Municipio de Centro, Tabasco, respectivamente.

Si bien las resoluciones anteriores se dictaron en sentencia definitiva, esta situación no es un argumento en favor de la admisión. Por el contrario, confirma el criterio de que no tiene caso admitir un juicio que finalmente será desechado puesto que el informe de solventación (no solventado) constituye una actuación intraprocesal dentro del procedimiento que aún no concluye, lo cual denota que se configura una causal manifiesta e indudable de improcedencia, en virtud de que no se cubre el presupuesto procesal de la definitividad, dado el criterio reiterado de las Salas.

Además, si durante el trámite del procedimiento se dictara la resolución definitiva, ello no tornaría procedente el juicio, pues al tratarse de un acto distinto a los

impugnados, tendría que realizarse una ampliación de demanda, pues de lo contrario el juicio sería sobreseído, en cuyo caso, a fin de que el juicio perviva es necesario el ejercicio de una nueva acción, la que también puede ser deducida autónomamente en un juicio distinto, por lo que, el desechamiento de la demanda respecto del inicio del procedimiento, ningún perjuicio causa a las defensas de la parte actora ya que, por el contrario, tiene expedito su derecho de ejercer la acción contra las sanciones y demás resoluciones que en su momento dicte la Auditoría Superior estatal, conforme a lo que establece el artículo 50 de la referida Ley de Fiscalización Superior de la entidad, que a la letra indica: ***“Artículo 50.- Las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior del Estado conforme a esta Ley, podrán ser impugnadas por el servidor público o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría Superior del Estado, mediante el recurso de revocación o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El recurso de revocación se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego o resolución recurrida.”***

No es óbice a lo aquí determinado, la circunstancia de que el Municipio actor en la demanda, además impugne los artículos 71, fracción I, 160 y el artículo sexto transitorio, todos del decreto número 75, publicado el once de diciembre de dos mil diez; puesto que tal impugnación la hace derivar de su supuesta aplicación en los actos cuya invalidez demanda, de ahí que también resulte procedente desechar la demanda en contra de las mencionadas normas generales; además, cabe destacar que aún en el supuesto de que únicamente se reclamaran las

N



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

disposiciones generales por su expedición, resultaría extemporánea la presentación de la demanda, al haber transcurrido en exceso el plazo para ejercer esta vía constitucional, conforme a lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, que dispone:

“Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

(...)

II. Tratándose de normas generales de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia;”

De conformidad con lo antes expuesto, no existe duda de que los actos impugnados derivan de un procedimiento aún no concluido; y se actualiza la causa de improcedencia que prevé el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de la materia, la que se hace extensiva a las normas generales de que se trata, en virtud de que éstas no se combaten con motivo de su publicación oficial, sino por virtud de los actos de aplicación que invoca; sin embargo, como éstos no son definitivos, no pueden considerarse como primer acto de aplicación en su perjuicio, dada su naturaleza intraprocesal.

La citada causa de improcedencia es manifiesta e indudable, en virtud de que se advierte del escrito de demanda y de sus anexos, por lo que, aun cuando se instaurara el procedimiento relativo y se aportaran pruebas no podría llegarse a una conclusión diversa.

Tiene aplicación la tesis P.LXXII/2004, de rubro:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE SU DESECHAMIENTO DE PLANO SI LA CAUSAL DE

IMPROCEDENCIA ESTRIBA EN UNA CUESTIÓN DE DERECHO NO DESVIRTUABLE CON LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO.”

(Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, página mil ciento veintidós).

Por lo expuesto y fundado, se acuerda:

I. **Se desecha de plano, por notoriamente improcedente,** la demanda presentada en vía de controversia constitucional por el Síndico del Municipio de Rio Grande, Zacatecas.

II. Notifíquese por lista y mediante oficio a la promovente en el domicilio señalado en su demanda.

III. Una vez que cause estado este auto, **archívese el expediente como asunto concluido.**

Lo proveyó y firma la **Ministra Instructora Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, quien actúa con el licenciado Marco Antonio Cepeda Anaya, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.

