

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL 13/2015, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE MOMAX, ESTADO DE ZACATECAS.

En sesión de tres de febrero de dos mil dieciséis, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobreseyó la controversia constitucional al rubro citado, toda vez que el acto impugnado por el promovente aún no había adquirido el carácter de definitivo.

El Municipio de Momax, Zacatecas promovió controversia constitucional solicitando la invalidez de “la determinación de iniciar el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias” contenida en el Informe de Solventación de fecha catorce de enero de dos mil quince, emitido por la Auditoría Superior local dentro del procedimiento de revisión de la cuenta pública al ejercicio fiscal 2013.

En síntesis, el promovente estimó que, al decidir sobre la disposición de sus recursos, la autoridad fiscalizadora vulneró la atribución del municipio de administrar libremente su hacienda.

No obstante, la Primera Sala precisó que el acto que efectivamente impugnó el Municipio actor es el Informe de Solventación, mismo que constituye un trámite intermedio dentro del procedimiento de revisión de la cuenta pública municipal, el cual concluye con la determinación final del Congreso del Estado de Zacatecas respecto de la aprobación o rechazo de la cuenta pública. Por tanto, en virtud de que dicho Informe no ha adquirido el carácter de acto definitivo, no se cumple

VOTO CONCURRENTES
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 13/2015

con el principio de definitividad, actualizándose la causa 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 General.

Presento este voto para exponer las razones por las cuales, si bien coincido con el sentido y consideraciones de la sentencia, estimo que era necesario abordar el acto impugnado desde dos vertientes.

De acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas la revisión de la cuenta pública está a cargo exclusivamente del Poder Legislativo, el cual se apoya en la Auditoría Superior del Estado. El ente fiscalizador goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, las cuales realiza conforme al siguiente procedimiento¹:

- La Comisión de Vigilancia del Poder Legislativo local debe turnar la cuenta pública a la Auditoría local para iniciar el procedimiento de revisión y fiscalización². Este tiene una duración máxima de seis meses, dentro de los cuales debe entregarse el Informe de Resultados a la Legislatura³.
- Una vez presentado el Informe de Resultados, la Auditoría del Estado debe notificar a las entidades fiscalizadas en un plazo de

¹ **Artículo 3.** La revisión de la Cuenta Pública, está a cargo exclusivamente de la Legislatura, la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior del Estado, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

(...)

² **Artículo 16.** Las Cuentas Públicas serán turnadas a la Auditoría Superior del Estado para su revisión y fiscalización superior a través de la Comisión de la Legislatura.

³ **Artículo 31.** La Auditoría Superior del Estado, dentro de los seis 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.

(...)

diez días el contenido del informe y las acciones que de él deriven para que, en un plazo de veinte días hábiles, presenten la información pertinente para solventar las acciones promovidas⁴.

- Concluido el término para la solventación de las acciones, la Auditoría del Estado cuenta con un plazo de noventa días hábiles para lo siguiente⁵:
 - (i) Pronunciarse sobre las respuestas emitidas por los entes fiscalizados, a través de un Informe de Solventación. En este informe se asientan las observaciones de carácter resarcitorio que subsistan al plazo de solventación⁶.
 - (ii) Presentar a la Legislatura un Informe Complementario, informando el estado que guardan las acciones promovidas en el Informe de Resultados⁷.

⁴ **Artículo 33.** Presentado el Informe de Resultados, la Auditoría Superior del Estado contará con un plazo de diez días hábiles, sin contar el día de la presentación, para notificar a las Entidades Fiscalizadas el Informe de Resultados y las acciones que de él se deriven, para que dentro del término improrrogable de veinte días hábiles contados a partir del día en que surta efectos la notificación respectiva, presenten la información y documentación que consideren pertinente para solventar las acciones promovidas.

Concluido dicho término para la solventación, la Auditoría Superior del Estado contará con un plazo de noventa días hábiles para pronunciarse sobre las respuestas emitidas por los entes fiscalizados, y presentar el Informe Complementario respectivo, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las observaciones y aclaraciones promovidas.

Lo anterior no aplicará a las denuncias de hechos y a las promociones de responsabilidades administrativas, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley.

La Legislatura dentro de los siete meses siguientes a la presentación de los Informes Complementarios, deberá resolver lo concerniente en cada una de las Cuentas Públicas, sin perjuicio de que, en los informes que rinda, la Auditoría Superior del Estado dé cuenta de los Pliegos de Observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades Administrativas, de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos, que pretenda realizar o haya interpuesto de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

⁵ Ídem.

⁶ **Artículo 2.** Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

XIX. Informe de Solventación: Documento en el cual se reflejan o asientan las **observaciones de carácter resarcitorio subsistentes al plazo de solventación establecido en esta Ley**; además, entre otros documentos, con el que se da inicio al procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria; y

(...)

⁷ **Artículo 2.** Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

VOTO CONCURRENTE
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 13/2015

- Dentro de los siete meses posteriores a la presentación de los Informes Complementarios por parte de la Auditoría del Estado, la Legislatura debe resolver respecto a cada una de las cuentas públicas⁸.

Ahora, la Ley de Fiscalización Superior de la entidad atribuye dos funciones al Informe de Solventación que el Municipio actor impugna, las cuales deben distinguirse. Por un lado, en este acto se comunican al ente fiscalizado las observaciones finales sobre la información presentada a fin de solventar las acciones promovidas por la Auditoría Superior de la entidad en el Informe de Resultados⁹. Por otro, es el acto a través del cual, al no haberse solventado adecuadamente las observaciones mencionadas, se da inicio al procedimiento resarcitorio tendiente a fincar responsabilidades administrativas a los funcionarios que hubieren incurrido en las conductas que produjeron daño patrimonial¹⁰.

XX. Informes Complementarios: Aquellos que rinde la Auditoría Superior del Estado a la Legislatura por conducto de la Comisión de Vigilancia, respecto del estado que guardan las acciones promovidas contenidas en el Informe de Resultados.

⁸ **Artículo 33.** (...)

La Legislatura dentro de los siete meses siguientes a la presentación de los Informes Complementarios, deberá resolver lo concerniente en cada una de las Cuentas Públicas, sin perjuicio de que, en los informes que rinda, la Auditoría Superior del Estado dé cuenta de los Pliegos de Observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades Administrativas, de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos, que pretenda realizar o haya interpuesto de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

⁹ **Artículo 2.** Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

XIX. Informe de Solventación: Documento en el cual se reflejan o asientan las **observaciones de carácter resarcitorio subsistentes al plazo de solventación establecido en esta Ley**; además, entre otros documentos, con el que se da inicio al procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria; y

(...)

Artículo 33. Presentado el Informe de Resultados, la Auditoría Superior del Estado contará con un plazo de diez días hábiles, sin contar el día de la presentación, para notificar a las Entidades Fiscalizadas el Informe de Resultados y las acciones que de él se deriven, para que dentro del término improrrogable de veinte días hábiles contados a partir del día en que surta efectos la notificación respectiva, presenten la información y documentación que consideren pertinente para solventar las acciones promovidas.

Concluido dicho término para la solventación, la Auditoría Superior del Estado contará con un plazo de noventa días hábiles para pronunciarse sobre las respuestas emitidas por los entes fiscalizados, y presentar el Informe Complementario respectivo, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las observaciones y aclaraciones promovidas.

¹⁰ **Artículo 2.** Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

Por lo que hace a la primera de estas funciones, coincido con la sentencia en que el Informe de Solventación tiene un carácter intermedio dentro del procedimiento de revisión de cuenta pública, pues si bien es cierto que con este concluye la fiscalización practicada por parte de la Auditoría del Estado, lo cierto es que es el Congreso local el que, al ser el órgano terminal dentro de este procedimiento, tiene la decisión última respecto a la aprobación o rechazo de la cuenta pública, misma que debe estar fundada y motivada¹¹.

XIX. Informe de Solventación: Documento en el cual se reflejan o asientan las observaciones de carácter resarcitorio subsistentes al plazo de solventación establecido en esta Ley; **además, entre otros documentos, con el que se da inicio al procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria;** y

(...)

¹¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 19/2004 de rubro y texto siguientes: **CUENTA PÚBLICA. EL HECHO DE QUE EL INFORME TÉCNICO QUE RINDA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE ZACATECAS NO OBLIGUE A LA LEGISLATURA A APROBAR O RECHAZAR EN SUS TÉRMINOS AQUÉLLA, NO LA EXIME DE ACATAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se confiere en exclusiva a las Legislaturas Estatales la facultad de revisión y, en su caso, aprobación o no de la cuenta pública de los Municipios. Ahora bien, de lo dispuesto en la Constitución y legislación del Estado de Zacatecas se advierte que el Congreso Local, para ese fin, se auxilia por la Entidad de Fiscalización Superior Estatal, la cual tiene la obligación de elaborar y rendir, por conducto de las Comisiones de Vigilancia, Primera y Segunda de Hacienda, los dictámenes e informes técnicos sobre los resultados de la revisión de las cuentas públicas para su calificación y aprobación definitiva por el citado órgano legislativo. En congruencia con lo antes expuesto, se concluye que **el hecho de que el órgano de fiscalización sea sólo un auxiliar y apoyo técnico del Poder Legislativo de la entidad para realizar dicha revisión y que el informe que rinda no obligue a la legislatura a aprobar o rechazar la cuenta pública revisada, al ser una facultad materialmente administrativa que le corresponde a ese poder en forma exclusiva, no exime a este último de acatar lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal**, en el sentido de que los actos que emita en ejercicio de esa facultad se ajusten al marco constitucional y legal estatal que regula la revisión, **valorando para ello las actuaciones del órgano de fiscalización y determinando, motivadamente, la aprobación o no de la cuenta pública.** Lo anterior es así, porque la fiscalización de las cuentas públicas de los Ayuntamientos es un acto en el que está interesada la sociedad y que debe realizarse con transparencia y apego al principio de legalidad. Además, las reformas constitucionales a los artículos 115, fracción IV, y 74, ambos de la Carta Magna, han transformado una decisión, en principio política, en una actividad técnica que tiene como finalidad revelar el estado de dichas finanzas, asegurar la transparencia en la utilización de los recursos públicos municipales en los planes y programas aprobados y, en su caso, el fincamiento de las responsabilidades correspondientes. Es decir, la sujeción al principio de legalidad del acto de aprobación de la cuenta pública, aleja la posibilidad de que una decisión de carácter eminentemente técnico se torne en una decisión política guiada por la afinidad política del Ayuntamiento auditado y de la mayoría de la Legislatura Local, o en una cuestión sujeta a negociación política, vicios que afectan la credibilidad de la actividad estatal y que pueden poner en riesgo la gobernabilidad.

Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Marzo de 2004, p. 1297.

VOTO CONCURRENTES
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 13/2015

Respecto a la última función referida, el Informe de Solventación da pie a un procedimiento paralelo e independiente, en el que sólo están involucrados los presuntos responsables de responsabilidad resarcitoria¹². En este sentido, estimo que el actor **no tiene interés legítimo para promover controversia constitucional** impugnando esta función del informe, toda vez que los municipios no pueden acudir a esta vía en defensa de los intereses de sus funcionarios.

En efecto, de acuerdo con el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo, para la promoción de la controversia constitucional es necesario que con el acto impugnado exista un principio de agravio, el cual puede derivar de la afectación de cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, incluida la integración de sus órganos de gobierno¹³.

En este sentido, en tanto la finalidad del Informe de Solventación es meramente el de dar inicio a un procedimiento en el que se deslindarán responsabilidades individuales con carácter pecuniario¹⁴,

¹² **Artículo 44.**El fincamiento de las responsabilidades resarcitorias se sujetará al procedimiento siguiente:

I. Se citará personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia en la sede de la Auditoría Superior del Estado, haciéndoles saber en el Informe de Solventación del Pliego de Observaciones, los hechos que se les imputan y que sean causa de responsabilidad en los términos de esta Ley, señalando el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor, el requerimiento para que señalen domicilio para oír y recibir notificaciones en las ciudades de Guadalupe o Zacatecas; apercibidos que de no comparecer sin causa justificada, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo.

(...)

¹³ Tesis 1a. CXVIII/2014(10a.) de rubro “**INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMANTAL**”.

Décima Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Marzo de 2014, p. 721.

Tesis de jurisprudencia P./J. 84/2001 de rubro “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN**”.

Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Julio de 2001, p. 925.

¹⁴ **Artículo 46.**Las multas y sanciones resarcitorias a que se refiere la presente Ley, tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida por la Auditoría Superior del Estado,

**VOTO CONCURRENTÉ
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 13/2015**

es claro que el acto impugnado no causa principio de agravio a la esfera competencial del Municipio, presupuesto necesario para configurar el interés legítimo en las controversias constitucionales.

En estas condiciones, coincido en que procede sobreseer en la controversia constitucional, por la razón adicional que expresé anteriormente.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

**LIC. JUAN JOSÉ RUIZ CARREÓN
SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA**

Se hace constar que esta foja corresponde a la parte final del voto concurrente en la controversia constitucional 13/2015, la cual fue fallada el tres de febrero de dos mil dieciséis. **CONSTE.**

haciéndose efectivas conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación aplicable.