



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

CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 13/2015

ACTOR: MUNICIPIO DE MOMAX, ESTADO DE ZACATECAS

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En México, Distrito Federal, a veinticuatro de febrero de dos mil quince, se da cuenta al **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, Instructor en el presente asunto**, con el expediente de la controversia constitucional al rubro citada, promovida por Lorena Ortega Delgado, en su carácter de Síndico del Municipio de Momax, Zacatecas, turnado conforme al auto de radicación de diecinueve de febrero de dos mil quince. Conste.

México, Distrito Federal, a veinticuatro de febrero de dos mil quince.

Visto el escrito y anexos presentados por Lorena Ortega Delgado, en su carácter de Síndico del Municipio de Momax, Zacatecas, mediante el cual promueve controversia constitucional contra la LXI Legislatura y la Auditoría Superior, ambas de dicha entidad federativa, se arriba a la conclusión de que debe desecharse el medio de control constitucional intentado, atento a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

En su escrito inicial, la promovente pretende que se declare la invalidez de:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

“La determinación de INICIAR EL PROCEDIMIENTO PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS, en contra de los EC. SALVADOR CABRAL MOTA, LORENA ORTEGA DELGADO Y SAÚL MAGALLANES LUNA, Presidente, Síndica y Tesorero del H. Ayuntamiento (periodo 2013-2016) del municipio de Momax, Zacatecas, así como en contra de la C. EDITH DEL CARMEN SERRANO HUIZAR, quien se desempeñó como Directora del DIF Municipal, hasta el día 18 del mes de septiembre del año dos mil trece, por considerar haberle realizado a esta última un pago improcedente de \$47,700.38 M/N., por concepto de

prestaciones laborales derivadas de la terminación de su relación de trabajo.

Resolución que se contiene en la determinación de conclusión del proceso revisión de la cuenta pública al ejercicio fiscal del año dos mil trece (2013), del municipio de Momax, Zacatecas, dictada por la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, el día catorce de enero del año dos mil quince, visible en las consideraciones contenidas a fojas 10, 11 y 12 y conclusiones a fojas 23, 29 y 30, del informe de solventación derivado del pliego de observaciones AF-13/30-009; RESULTADO AF-07; Observación AF-05; correspondiente a la administración actual 2013-2016.”.

Como se desprende del análisis realizado al escrito inicial y sus anexos, la Síndico promovente impugna la determinación de la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, dictada el catorce de enero de dos mil quince, relativa a iniciar el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias contra diversos servidores públicos integrantes del Municipio de Momax, Zacatecas, así como la ex Directora del “DIF” municipal.

Sobre el particular, importa destacar que en autos obra agregado el informe de solventación elaborado por la referida Auditoría Superior del Estado, dentro del que se consigna el resultado de la solventación presentada por el municipio de Momax, Zacatecas, derivada del pliego de observaciones **ASE-PO-30-2013-31/2014**.

De la simple lectura del informe de cuenta, es posible advertir que, en lo que ahora importa, la Auditoría Superior de Zacatecas se refirió a la observación **AF-13/30-009** en relación con las liquidaciones e indemnizaciones efectuadas por el municipio a personas que fueron nombradas por el Ayuntamiento anterior en cargos de primer nivel, por el tiempo que duraría su período constitucional y que, por



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

tanto, podían ser sustituidos una vez que un nuevo cuerpo edilicio comenzara sus funciones.

En virtud de lo anterior, se estimó que era improcedente el pago de una indemnización por un monto de \$47,700.38 (cuarenta y siete mil setecientos pesos 38/100 M.N.), en favor de Edith Del Carmen Serrano Huizar, pues conforme a la normativa aplicable, la terminación de las relaciones de trabajo se da por la conclusión o vencimiento del término por el que fue contratado el servidor público, por lo que tratándose de puestos o encargos que estén sujetos a un período determinado, como aconteció en el caso, estos, concluirán también al finalizar el período constitucional del cuerpo edilicio que los contrató y, por ende, no existe la obligación de pagar una indemnización.

Del documento en cita se desprende también que, en respuesta a la observación, relatada, el tesorero del municipio de Momax, Zacatecas, expuso diversos argumentos encaminados a justificar el pago de la indemnización observada, entre los que se destaca el relativo a que, a su juicio, en el caso, no era aplicable la regla invocada por la Auditoría Superior estatal, al tratarse de una observación relativa a un convenio celebrado entre una servidora pública y una administración municipal diferente a aquella que la contrató.

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

No obstante lo anterior, la Auditoría Superior de Zacatecas determinó que, a pesar de lo expuesto por el municipio, no se solventó la observación en comento y, consecuentemente, consideró que debía iniciarse el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, previsto en los artículos 37, 38, 39, 42, 43, y 44, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado.

En congruencia con lo anterior, dentro del punto “**IV. CONCLUSIÓN**” del informe de referencia, la Auditoría estatal referida determinó que al haber advertido desviaciones que causaran daños y perjuicios a la Hacienda Pública del municipio de Momax, Zacatecas, lo conducente era iniciar el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias previsto en el artículo 44 de la Ley de Fiscalización del Estado de Zacatecas, a los presuntos responsables de no haber atendido las observaciones formuladas que, consecuentemente, tendrían que restituir una cantidad líquida y determinada.

En virtud de lo anterior, en lo que ahora interesa, dentro del apartado en comento se estableció que por el incumplimiento de la observación **AF-13/30-009**, previamente referida, se iniciaría el procedimiento especificado contra Saúl Magallanes Luna, Tesorero del Municipio, por autorizar y realizar el pago de indemnizaciones no procedentes (responsable directo), Edith Del Carmen Serrano Huizar, como ex Directora del “DIF” Municipal, por recibir el pago de la indemnización improcedente (responsable directo), así como Salvador Cabral Mota y Lorena Ortega Delgado, Presidente y Síndico, respectivamente, del Municipio de Momax, Zacatecas (responsables subsidiarios), por autorizar el pago de \$47,700.38 (cuarenta y siete mil setecientos pesos 38/100 M.N.)¹.

Así las cosas, de lo hasta aquí narrado, es evidente que el presente medio de control constitucional es intentado, precisamente, contra la determinación recién aludida, esto

¹ Fojas de la 48 a la 50 de este expediente.



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

es, la relativa a iniciar el procedimiento de responsabilidad resarcitoria contra los servidores públicos mencionados.

Lo anterior es relevante, porque conforme a la normativa que rige el procedimiento indicado, a la que hizo alusión la Auditoría Superior del Estado en el informe al que se ha hecho referencia en los párrafos precedentes, dicho procedimiento impacta o incide, exclusivamente, en la esfera personal de los servidores públicos que, en su caso, pudieran ser sancionados.

Esto es así porque, en lo que importa, conforme al artículo 37² de la Ley de Fiscalización de la Entidad, sólo los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, podrían incurrir en responsabilidad por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Municipal, o bien, no rindan sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior del Estado.

Por su parte, el artículo 38³ de la referida Ley de Fiscalización prevé que el objeto de las responsabilidades es resarcir al municipio fiscalizado el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado a su Hacienda Pública.

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

² Artículo 37. Para los efectos de esta Ley incurren en responsabilidad:

- I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero a las Haciendas Públicas Estatal o Municipales o al patrimonio de los entes públicos paraestatales o paramunicipales;
- II. Los servidores públicos de los Poderes del Estado, Municipios y demás entes públicos fiscalizados que no rindan sus Informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior del Estado, y ...

³ Artículo 38. Las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado, Municipios y demás entes públicos fiscalizados, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a sus Haciendas Públicas y a su patrimonio.

Además, el artículo 39⁴ de la invocada Ley de Fiscalización dispone que las responsabilidades resarcitorias se constituirán, en primer término, a los servidores públicos o personas físicas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente y en ese orden, al servidor público jerárquicamente inmediato que, por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia, de su parte, siendo responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.

Finalmente, el artículo 44⁵ de la normativa en cita prevé el procedimiento conforme al cual se fincarán las responsabilidades resarcitorias que correspondan, dentro del cual, en lo que ahora importa destacar, se establece que, en caso de que se determine la existencia de una responsabilidad, se fijará la indemnización correspondiente

⁴ **Artículo 39.** Las responsabilidades resarcitorias a que se refiere este Capítulo se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

⁵ **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 los hechos que se les imputan y que sean causa de responsabilidad en los términos de esta Ley, ...

II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Auditoría Superior del Estado resolverá fundada y motivadamente dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente, a él o los sujetos responsables, y notificará a éstos dicho pliego, remitiéndole un ejemplar de la resolución autorizada a la Secretaría de Finanzas o a la Tesorería Municipal, si así corresponde, para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, el crédito no es cubierto, se haga efectivo en términos de ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. ...

La indemnización invariablemente deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, o ambos, y se actualizará para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal Estatal o Municipal, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

La Auditoría Superior del Estado podrá solicitar a la Secretaría de Finanzas o las Tesorerías Municipales, según corresponda, se proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, sólo cuando haya sido determinado en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva.



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

al o a los sujetos responsables, que tendrán un plazo de quince días naturales, a partir de la notificación correspondiente, para cubrir el crédito respectivo, y si esto no se hiciere, se les exigirá el pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución, facultándose incluso a la Auditoría Superior del Estado para que solicite a las autoridades competentes que procedan al embargo precautorio de los bienes del presunto responsable, a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta.

Así las cosas, es inconcuso que, en el caso, la Auditoría Superior de Zacatecas consideró que diversos sujetos intervinieron en la realización de un pago que causó un presunto daño y perjuicio al erario público municipal y, consecuentemente determinó incoar el procedimiento de responsabilidades resarcitorias en su contra.

De lo anterior es posible desprender que la presente controversia constitucional se intenta contra la determinación de iniciar un procedimiento que es instaurado contra servidores públicos en lo particular, el cual, en caso de prosperar o resultar fundado, podría llegar a afectar únicamente su patrimonio personal.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN De esta forma, se advierte que la determinación que por esta vía se impugna, afecta únicamente los intereses de los

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN servidores públicos a quienes se dirige y, por el contrario, no vulnera la esfera de atribuciones del municipio de Momax, Zacatecas, lo que evidencia que la promovente carece de interés legítimo para intentar este medio de control constitucional a nombre del referido municipio accionante.

Esto es así, porque dentro de las controversias constitucionales, el interés legítimo se identifica con la

afectación que pudiera resentir el municipio en su esfera de atribuciones, dado que la finalidad esencial de este medio de control es la salvaguarda de la supremacía constitucional y no la protección de intereses individuales.

No obstante, conforme a lo desarrollado con anterioridad en este proveído, en el caso, con independencia de los conceptos de invalidez que se hacen valer en el escrito inicial de demanda, resulta evidente que el acto controvertido (se insiste, la determinación de iniciar el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias contra Saúl Magallanes Luna, Edith Del Carmen Serrano Huizar, Salvador Cabral Mota y Lorena Ortega Delgado) no implica la vulneración de la esfera competencial de municipio actor sino, en todo caso, podría generar un perjuicio a los servidores públicos contra quienes se instauró.

En estas condiciones, toda vez que, en los términos previamente precisados, la simple lectura de los elementos con que se cuentan en autos permite advertir que la impugnación que se hace valer en esta vía no es susceptible de afectar, en modo alguno, la esfera de competencia y atribuciones que, en términos del artículo 115⁶, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al municipio actor, es de concluirse que éste carece de interés legítimo para intentarla, lo que encuentra apoyo en el criterio del Tribunal Pleno, que a la letra señala:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la

⁶ Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, ...



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

Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.', que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷

Por todo lo anterior, al ser evidente la inviabilidad de la acción intentada por falta de interés legítimo del municipio actor, lo que se advierte sin necesidad de realizar un estudio de fondo del asunto, lo conducente es desechar la presente controversia constitucional, atento a lo previsto en los artículos 19, fracción VIII⁸ y 25⁹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la fracción I, inciso i)¹⁰, del propio precepto constitucional

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

⁷ Tesis 83/2001, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, julio de dos mil uno, página 875. (registro 189327)

⁸ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

... VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley...

⁹ 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.

¹⁰ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

... i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;...

invocado, y con apoyo en las jurisprudencias que establecen:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN. La jurisprudencia número P./J. 92/99 del Tribunal Pleno, cuyo título es: ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.’, no es de aplicación irrestricta sino limitada a aquellos supuestos en que no sea posible disociar con toda claridad la improcedencia del juicio, de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, circunstancia que no acontece cuando la inviabilidad de la acción resulta evidente, porque la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, pues tal circunstancia revela de una forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto; en esta hipótesis, no procede desestimar la improcedencia para vincularla al estudio de fondo sino sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo privilegiarse en tal supuesto la aplicación de las jurisprudencias números P./J. 83/2001 y P./J. 112/2001 de rubros: ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.’ y ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.’, de las que se infiere que para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones.”¹¹

¹¹ Tesis 50/2004, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, julio de dos mil cuatro, página 920. (registro 181168)



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

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE. Conforme a lo dispuesto en 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, la improcedencia de la controversia constitucional que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable; es decir, debe advertirse del escrito de demanda y de las pruebas que, en su caso, se hayan adjuntado, sin requerir otros elementos de juicio, de tal manera que no exista duda alguna en cuanto a la actualización de la causal invocada que evidencie en forma clara y fehaciente la improcedencia de la pretensión intentada, de tal forma que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido.¹²

Por lo expuesto y fundado, se

ACUERDA

UNICO. Se desecha de plano, por notoriamente improcedente, la demanda presentada en vía de controversia constitucional por la Síndico del Municipio de Momax, Zacatecas.

Notifíquese. Por lista y mediante oficio a la promovente en el domicilio señalado para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, o por conducto de la persona autorizada.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

Una vez que cause estado este auto, archívese el

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN expediente como asunto concluido.

Cumplase.

Lo proveyó y firma el **Ministro Instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo**, quien actúa con **Rubén Jesús Lara Patrón**, Secretario de la Sección de Trámite de

¹² Tesis 9/98, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 898. (registro 196923)

Controversias Constitucionales y de Acciones de
Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de
Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.

