



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

DICTAMEN DE LA COMISIÓN LEGISLATIVA JURISDICCIONAL RELATIVO A DIVERSAS DENUNCIAS PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión Legislativa Jurisdiccional, le fueron turnadas para su estudio y dictamen, las denuncias presentadas por la Auditoría Superior del Estado correspondientes a diversos fincamientos de responsabilidades administrativas por irregularidades cometidas durante los Ejercicios Fiscales de los años 2011 y 2012.

Vistos y estudiados que fueron los documentos en cita, así como sus anexos, la Comisión Dictaminadora somete a la consideración del Pleno, el presente Dictamen, basado en los siguientes:

SESION ORDINARIA
PLUMA Se regresa a la Comisión Jurisdiccional para los efectos legales correspondientes.
ZACATECAS, ZAC. A 6 DE DICIEMBRE DE 2016

LEGISLATIVA DEL ESTADO

ANTECEDENTES:

UNO. Mediante memorándum número 0211 de fecha catorce de enero de dos mil catorce, la Comisión Permanente de la Honorable Sexagésima Primera Legislatura del Estado, turnó a esta Comisión Jurisdiccional, la denuncia presentada por el L.C. Manuel Ramón Elizondo Viramontes, Auditor Especial B de la Auditoría Superior del Estado, por el que promueve el fincamiento de responsabilidades administrativas en contra del Profesor Alfredo Ortiz del Río y Ma. Juliana Navarro Vaquera, quienes fungieron como Presidente y Síndica, respectivamente, del Ayuntamiento de General Francisco R. Murguía, Zacatecas, por irregularidades cometidas durante el ejercicio fiscal **2011**, expediente que quedó identificado con el número RESP/027/2014.

DOS. Mediante memorándum número 0231, de fecha cuatro de febrero de dos mil catorce, la Comisión Permanente de la Honorable Sexagésima Primera Legislatura del Estado, turnó a esta Comisión Jurisdiccional, la denuncia presentada por el L.C. Manuel Ramón Elizondo Viramontes, Auditor Especial B de la Auditoría Superior del Estado, por el que promueve el

fincamiento de responsabilidades administrativas en contra de Roque Puente Reyes, Manuel Domínguez Garcés, Susana Chávez Martínez, Ernesto Zamarripa Najar, Eulalia Acosta Contreras, Manuel Cancino Quintero, Carmen Silvia Martínez Ortiz, Ma. del Carmen Reyes Mauricio, David Gutiérrez Sánchez, Juan Antonio Herrera Morua, Ma. Guadalupe Escobedo Rodríguez, J. Guadalupe Gutiérrez Hernández, quienes fungieron como Presidente, Síndico y Regidores, respectivamente, del Ayuntamiento de Vetagrande, Zacatecas, por irregularidades cometidas durante el ejercicio fiscal **2011**, expediente que quedó identificado con el número RESP/029/2014.

TRES. Mediante memorándum número 0245, de fecha dieciocho de febrero de dos mil catorce, la Comisión Permanente de la Honorable Sexagésima Primera Legislatura del Estado, turnó a esta Comisión Jurisdiccional, la denuncia presentada por el Ingeniero Javier Alberto Díaz Martínez, Auditor Especial A de la Auditoría Superior del Estado, por el que promueve el fincamiento de responsabilidades administrativas en contra del M.C.D. Raúl Ixta Serrano, L.C.



Yuliana Márquez Escobedo, Juan Manuel Gamboa Rodríguez, Profesora Ma. Elena Villa Pérez, J. Guadalupe Villareal Cabral, Olga Treto Báez, Armando Sánchez Hernández, Profesor David Bernal Rangel, M.C. Olga Leticia Soto Melero, Felipe de Jesús Arellano Álvarez, Rosalba Vargas Cabral y Servando López Monsiváis, quienes fungieron como Presidente, Síndica y Regidores, respectivamente, del Ayuntamiento de Monte Escobedo, Zacatecas, por irregularidades cometidas durante el ejercicio fiscal **2011**, expediente que quedó identificado con el número RESP/037/2014.

CUATRO. Mediante memorándum número 0269, de fecha veinticinco de febrero de dos mil catorce, la Mesa Directiva de la Honorable Sexagésima Primera Legislatura del Estado, turnó a esta Comisión Jurisdiccional, la denuncia presentada por el L.C. Manuel Ramón Elizondo Viramontes, Auditor Especial B de la Auditoría Superior del Estado, por el que promueve el fincamiento de responsabilidades administrativas en contra del Profesor José Luis Figueroa Rangel y Graciela Reyes Martínez, quienes fungieron como Presidente y Síndica, respectivamente, del Ayuntamiento de Loreto, Zacatecas, por irregularidades



cometidas durante el ejercicio fiscal **2011**, expediente que quedó identificado con el número RESP/038/2014.

CINCO. Mediante memorándum número 0270 de fecha veinticinco de febrero de dos mil catorce, la Mesa Directiva de la Honorable Sexagésima Primera Legislatura del Estado, turnó a esta Comisión Jurisdiccional, la denuncia presentada por el L.C. Manuel Ramón Elizondo Viramontes, Auditor Especial B de la Auditoría Superior del Estado, por el que promueve el fincamiento de responsabilidades administrativas en contra de J. Jesús Berumen Miramontes y Martha Genoveva Villegas González, quienes fungieron como Presidente y Síndica respectivamente, del Ayuntamiento de Benito Juárez, Zacatecas, respectivamente, por irregularidades cometidas durante el ejercicio fiscal **2011**, expediente que quedó identificado con el número RESP/040/2014.

SEIS. Mediante memorándum número 0328, de fecha diecinueve de marzo de dos mil catorce, la Mesa Directiva de la Honorable Sexagésima Primera Legislatura del Estado, turnó a esta Comisión Jurisdiccional, la denuncia presentada por el



Ingeniero Javier Alberto Díaz Martínez, Auditor Especial A de la Auditoría Superior del Estado, por el que promueve el fincamiento de responsabilidades administrativas en contra de Marco Antonio López Martínez y Rodrigo Orozco Mayorga, quienes fungieron como Presidente y Síndico Municipales del Ayuntamiento de Tlaltenango de Sánchez Román, Zacatecas, respectivamente, por irregularidades cometidas durante el ejercicio fiscal **2011**, expediente que quedó identificado con el número RESP/041/2014.

SIETE. Mediante memorándum número 0562, de fecha cinco de junio de dos mil catorce, la Mesa Directiva de la Honorable Sexagésima Primera Legislatura del Estado, turnó a esta Comisión Jurisdiccional, la denuncia presentada por el L.C. Manuel Ramón Elizondo Viramontes, Auditor Especial B de la Auditoría Superior del Estado, por el que promueve el fincamiento de responsabilidades administrativas en contra de Oswaldo Sabag Hamadani, Profa. Nancy Yadira Chávez Varela, Irma Covarrubias Ramírez, Profa. María Guadalupe Domínguez Medina, Ma. Obdulia Robles Delgado, Profa. Susana Hinojosa Terraza, Ma. Elizabeth López Sánchez, José Antonio



Montelongo Morales, Juan Alonso Camacho, José Elías Esparza de la Cruz, Camerino López López, Lic. Jesús Ríos Arenas, quienes fungieron como Presidente, Síndica y regidores, respectivamente, del Ayuntamiento de Cañitas de Felipe Pescador, Zacatecas, por irregularidades cometidas durante el ejercicio fiscal **2011**, expediente que quedó identificado con el número RESP/056/2014.

OCHO. Mediante memorándum número 0730, de fecha once de septiembre de dos mil catorce, la Mesa Directiva de la Honorable Sexagésima Primera Legislatura del Estado, turnó a esta Comisión Jurisdiccional, la denuncia presentada por el L.C. Manuel Ramón Elizondo Viramontes, Auditor Especial B de la Auditoría Superior del Estado, por el que promueve el fincamiento de responsabilidades administrativas en contra del Ingeniero Manuel Castro Romero, L.C. Ana Elisa García Huerta, Armando Rivera Castro, C.P. Tania González Sandoval, Amelio González Naranjo, Ma. Delfina Alvarado Mora, Profesor Juan Ramón Pereida Pérez, Laura Elena Rico Aranzazu, Profesor J. Dolores Correa Salcedo, Silvina González González, Ricardo Valdéz Figueroa, Ismael Sandoval Valenzuela, quienes



fungieron como Presidente, Síndica y regidores, respectivamente, del Ayuntamiento de Tepechitlán, Zacatecas, por irregularidades cometidas durante el ejercicio fiscal **2012**, expediente que quedó identificado con el número RESP/069/2014.

NUEVE. Mediante memorándum número 0746, de fecha veintitrés de septiembre de dos mil catorce, la Mesa Directiva de la Honorable Sexagésima Primera Legislatura del Estado, turnó a esta Comisión Jurisdiccional, la denuncia presentada por el L.C. Manuel Ramón Elizondo Viramontes, Auditor Especial B de la Auditoría Superior del Estado, por el que promueve el fincamiento de responsabilidades administrativas en contra de Matías Gutiérrez Guerrero, Manuela del refugio de los Santos Vázquez, Ana Cruz Hernández Díaz, Rocío Marín Hernández, Ma. de Jesús Granado de los Santos, Rudecindo Barrios Marín, Jania Xilma Vázquez Díaz, J. Guadalupe Alvarado López, Octaviano González Prieto, Ysidoro Loera Marcial, César González Marcial, Gustavo de Santiago Sánchez y Pascual Flores González, quienes fungieron como Presidente, Síndica y regidores, respectivamente, del Ayuntamiento de



Susticacán, Zacatecas, por irregularidades cometidas durante el ejercicio fiscal **2012**, expediente que quedó identificado con el número RESP/072/2014.

DIEZ. Por acuerdo de fecha veintitrés de noviembre del año en curso, se acumularon los expedientes mencionados con anterioridad, por tratarse de asuntos de la misma naturaleza –fincamiento de responsabilidades administrativas– y haber sido promovidos por la misma autoridad, en este caso, la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas.

Resulta pertinente expresar que, también, los expedientes acumulados se sustentan en denuncias relacionadas con irregularidades cometidas durante los Ejercicios Fiscales de los años 2011 y 2012, es decir, durante la vigencia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial del 8 de septiembre de 2001.



ONCE. Analizados y examinados los expedientes en mención, esta Comisión Legislativa procede a emitir el presente dictamen, conforme a los siguientes

C O N S I D E R A N D O S :

PRIMERO. DE LAS DENUNCIAS. Derivado de la revisión de las cuentas públicas de los municipios Francisco R. Murguía, Vetagrande, Monte Escobedo, Loreto, Benito Juárez, Tlaltenango de Sánchez Román, Cañitas de Felipe Pescador, Tepechitlán y Susticacán, correspondientes a los ejercicios fiscales de los años **2011** y **2012**, la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, les formuló diversas solicitudes de aclaración, recomendaciones y solicitudes de intervención del Órgano Interno de Control, sin que fueran atendidas en su totalidad.

Virtud a lo anterior, la Auditoría Superior presentó diversas denuncias en contra de las autoridades municipales, por el fincamiento de responsabilidades administrativas, en razón de las irregularidades encontradas durante los citados ejercicios



fiscales, al no observar la normatividad aplicable e incumplir con las obligaciones inherentes a sus cargos, solicitando a esta Legislatura la aplicación de una o más de las sanciones establecidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas.

SEGUNDO. ORDENAMIENTO LEGAL APLICABLE. La aplicación de la norma sustantiva en un determinado caso, será siempre aquella que esté vigente en el momento del acontecimiento de los hechos por los cuales se denuncia, pues se toma en cuenta, el principio de que la aplicación de la norma sustantiva se rige por el *tempus comissi delicti*.

En los expedientes materia de este dictamen, se advierte que los hechos en que se sustentan las denuncias de cada uno de ellos, tuvieron como sustento legal el **Decreto** número **339**, aprobado por la Honorable Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Zacatecas, en fecha treinta de agosto de dos mil uno, por el que se expidió la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del



Estado, del 8 de septiembre de 2001, misma que entro en vigencia el 9 de septiembre de 2001, por tratarse de hechos deducidos de los ejercicios fiscales de los años **2011** y **2012**.

TERCERO. OBSERVANCIA Y VALIDEZ DE UNA LEY. Afirmar que una norma jurídica es válida, equivale a señalar que ella existe como tal y, por ello, es obligatoria, y lo es en dos sentidos, a saber, para los sujetos normativos que deben obedecerla, también para los órganos jurisdiccionales, los cuales tienen el deber de aplicarla en sus consecuencias coactivas.

Se designa, como válida una norma cuando cumple con los requisitos formales y materiales necesarios para su producción.

La validez de la norma depende que esta haya seguido su proceso legislativo correspondiente, como lo es: iniciativa, discusión, aprobación, expedición, promulgación, **refrendo** y publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, a partir del cual se declara la existencia de la norma y



uno de sus efectos es que, a partir de ese momento, es jurídicamente exigible.

En tal contexto, el artículo 85 de la Constitución Política del Estado, vigente en el momento de la expedición de la Ley de Responsabilidades mencionada, establecía la obligación de que los decretos promulgatorios fueran **refrendados** por el Secretario General de Gobierno y por el funcionario del ramo al que el asunto o materia del decreto correspondiera.

En efecto, el texto del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, dice:

Artículo 85. Las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que el gobernador promulgue, expida o autorice, para su validez y observancia deberán ser refrendados por el secretario general de gobierno y por el titular del ramo a que el asunto corresponda. Cuando sean de la competencia de dos o más dependencias deberán ser refrendados por los titulares de las mismas.

De conformidad con lo anterior, el refrendo previsto en el artículo 85 de la Constitución Política del Estado era un elemento esencial para la vigencia plena de la Ley de



Responsabilidades emitida por el Poder Legislativo y, para ello, no sólo debía contener la firma del Secretario General de Gobierno sino también del Contralor Interno, como responsable de la dependencia competente en la aplicación de dicha ley.

En efecto, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra **refrendo** proviene del latín referéndum, y consiste en la firma puesta en los decretos al pie de la del jefe del Estado por los ministros, con lo cual completan la validez. Refrendar significa: Autorizar un despacho u otro documento por medio de la firma de persona hábil para ello.

En lo que respecta al Decreto promulgatorio de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, del 8 de septiembre de 2001, solo fue refrendado por el Secretario General de Gobierno y no así por el funcionario del ramo que correspondía, como ya se dijo, por el entonces Contralor Interno.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

Como consecuencia de lo anterior, dado que el Decreto promulgatorio de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, no satisfizo uno de los requisitos para la formación válida del acto legislativo, como lo es el **refrendo** del Contralor Interno, de conformidad con los artículos 85 de la Constitución Local y 7º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, ordenamientos vigentes en ese momento.

El anterior criterio fue sostenido por la Primera Sala de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos siguientes:

REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE ZACATECAS. PARA LA OBSERVANCIA Y VALIDEZ DE LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS Y DEMÁS DISPOSICIONES GENERALES, CORRESPONDE AL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO Y AL TITULAR DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA. A diferencia del ámbito Federal, en el cual conforme al artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el refrendo del Secretario de Estado a que el asunto corresponda se instituye únicamente para los actos del Presidente de la República, como son reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes y, por tanto, esa obligación corresponde al Secretario de Gobernación por ser el afectado con la orden de publicación, sin que deban



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

firmarlos el secretario o secretarios de Estado a quienes corresponda la materia de la ley o decreto que se promulgue o publique, el artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas extiende ese requisito, para su validez y observancia, a las leyes y decretos expedidos por la Legislatura del Estado promulgados por el Gobernador, y establece que deben realizarlo el Secretario General de Gobierno y el titular del ramo a que el asunto corresponda. Ahora bien, dada la redacción de ese precepto, es incuestionable que toda ley o decreto, en esa Entidad para su validez y observancia, deben refrendarlo el Secretario General de Gobierno y el titular del ramo a que el asunto corresponda, entendido este último como aquel funcionario de la administración pública que realiza las atribuciones legales en el nivel jerárquico superior con respecto a la materia sustantiva de la ley o decreto legislativo, además de que tal requisito sólo es aplicable para ordenamientos de cuyo ámbito de regulación se extraigan funciones del Poder Ejecutivo, pues en los demás casos no existe un titular del ramo. Así, por ejemplo, el decreto promulgatorio de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, debe refrendarlo, además del Secretario General de Gobierno, el contralor interno del Estado de Zacatecas, conforme a los artículos 10 y 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, y de no hacerse así, no se satisface uno de los requisitos para la formación válida del citado acto legislativo.

Amparo en revisión 634/2011. Amalia Dolores García Medina. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

CUARTO. CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuenta con medios de control que la protegen de actos o leyes contrarios a ella y, en consecuencia, garantizan la prevalencia de los principios que en ella se consagran.

El investigador José Almagro Nossete define el Control de constitucionalidad como “el conjunto de acciones encaminadas a la preservación o reparación del orden jurídico establecido por la Constitución Federal y, esencialmente, de la Constitución misma, que como Ley suprema, vincula a los ciudadanos y a los poderes públicos”.

Es decir, el control de constitucionalidad constituye un mecanismo jurídico de protección para los ciudadanos, por medio del cual se asegura el cumplimiento de los principios contenidos en la ley fundamental.

Los medios de control de la constitucionalidad tienen su fundamento en el principio de supremacía constitucional, el cual consiste en la superioridad de la Carta Magna frente a

cualquier ley general, puesto que de ella derivan los demás ordenamientos normativos, lo que significa que cualquier ordenamiento legal o acto que contravenga sus disposiciones, carecerán de validez.

La Constitución federal establece como medios de control, los siguientes:

- a) **El Juicio de Amparo.** Es el recurso extraordinario establecido para la protección de los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su salvaguarda por la Constitución ante actos u omisiones de las autoridades;
- b) **Controversia constitucional.** Es un medio de control que tiene por objeto proteger el sistema federal y la división de poderes establecidos en la Constitución.
- c) **Acción de inconstitucionalidad.** Es un medio de defensa constitucional que tiene por objeto alegar una

contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es la institución encargada de conocer los citados medios de defensa, a través de los cuales ejerce un control de constitucionalidad concentrado que

...se caracteriza por el hecho de que el ordenamiento constitucional confiere expresamente a un solo órgano estatal, el poder de anular las leyes sancionadas por el Parlamento que se consideren inconstitucionales.¹

A partir de las reformas constitucionales de 2011, en materia de derechos humanos, el control de constitucionalidad se amplía en el sentido de que todas las autoridades, judiciales y administrativas, están obligadas a respetar los derechos fundamentales contenidos en nuestra Carta Magna y en los tratados internacionales.

Es decir, a la par del control de constitucionalidad concentrado, las referidas reformas establecen la posibilidad de ejercer un **control difuso** que, a diferencia del concentrado, consiste en

¹ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, MARTÍNEZ RAMÍREZ, Fabiola y FIGUEROA MEJÍA, Giovanni A. *Diccionario de Derecho Constitucional y Convencional*. P. 223.

que cualquier autoridad jurisdiccional y administrativa de los tres niveles de gobierno, pueda dejar de ejecutar un acto contrario a la Constitución, **así como dejar de aplicar una ley que considere inconstitucional** por ser violatoria de derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal o en los tratados internacionales celebrados por nuestro país.

Confirma lo anterior la tesis aislada bajo el rubro y textos siguientes:

SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2019

conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad².

De lo anterior, se colige que **este Poder Legislativo, cuando actúa como órgano jurisdiccional, se encuentra facultado para ejercer el control difuso de constitucionalidad y determinar, en un momento dado, la inaplicación de las disposiciones legales que, a su juicio, contravengan la Constitución Federal, así como lo establecido por la propia Constitución Local.**

² Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente: y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número LXX/2011(9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de noviembre de dos mil once.

Notas: En la resolución emitida el 25 de octubre de 2011 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, en el punto único se determinó: "Único. Han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales números P./J. 73/99 y P./J. 74/99, cuyos rubros son los siguientes: 'CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.' y 'CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.'", conclusión a la que se arribó en virtud del marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011.

La tesis P./J. 73/99 y P./J. 74/99 anteriormente citadas aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, páginas 18 y 5, respectivamente.

QUINTO. INAPLICABILIDAD DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE ZACATECAS, PUBLICADA EL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2001. Los expedientes en estudio a cargo de esta Comisión dictaminadora relacionados en el apartado de antecedentes de este instrumento legislativo, son los siguientes:

N.º	EXPEDIENTE	MUNICIPIO
1	RESP/027/2014	FRANCISCO R. MURGUIA. Profesor Alfredo Ortiz del Rio y Ma. Juliana Navarro Vaquera, Presidente y Sindica Municipales, respectivamente.
2	RESP/029/2014	VETAGRANDE. Roque Puente Reyes, Manuel Dominguez Garcés, Susana Chávez Martínez, Ernesto Zamarripa Najar, Eulalia Acosta Contreras, Manuel Cancino Quintero, Carmen Silvia Martínez Ortiz, Ma. del Carmen Reyes Mauricio, David Gutiérrez Sánchez, Juan Antonio Herrera Morua, Ma. Guadalupe Escobedo Rodríguez, J. Guadalupe Gutiérrez Hernández, quienes fungieron como Presidente, Síndico y Regidores, respectivamente.
3	RESP/037/2014	MONTE ESCOBEDO. M.C.D. Raúl Ixta Serrano, L.C. Yuliana Márquez Escobedo, Juan Manuel Gamboa Rodríguez, Profesora Ma. Elena Villa Pérez, J. Guadalupe Villareal Cabral, Olga Treto Báez, Armando Sánchez Hernández, Profesor David Bernal Rangel, M.C. Olga Leticia Soto Melero, Felipe de Jesús Arellano Álvarez, Rosalba Vargas Cabral y Servando López Monsiváis, quienes fungieron como Presidente, Sindica y Regidores, respectivamente.
4	RESP/038/2014	LORETO. Profesor José Luis Figueroa Rangel y Graciela Reyes Martínez, quienes fungieron como Presidente y Sindica Municipales, respectivamente.
5	RESP/040/2014	BENITO JUÁREZ. J. Jesús Berumen Miramontes y Martha Genoveva Villegas González, quienes fungieron como Presidente y Sindica Municipales, respectivamente.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

6	RESP/041/2014	TLALTENANGO DE SÁNCHEZ ROMÁN. Marco Antonio López Martínez y Rodrigo Orozco Mayorga, quienes fungieron como Presidente y Sindico Municipales, respectivamente.
7	RESP/056/2014	CAÑITAS DE FELIPE PESCADOR. Oswaldo Sabag Hamadani, Profa. Nancy Yadira Chávez Varela, Irma Covarrubias Ramírez, Profa. María Guadalupe Domínguez Medina, Ma. Obdulia Robles Delgado, Profa. Susana Hinojosa Terraza, Ma. Elizabeth López Sánchez, José Antonio Montelongo Morales, Juan Alonso Camacho, José Elías Esparza de la Cruz, Camerino López López, Lic. Jesús Ríos Arenas, quienes fungieron como Presidente, Sindica y regidores, respectivamente.
8	RESP/069/2014	TEPECHITLÁN. Ing. Manuel Castro Romero, L.C. Ana Elisa García Huerta, Armando Rivera Castro, C.P. Tania González Sandoval, Amelio González Naranjo, Ma. Delfina Alvarado Mora, Prof. Juan Ramón Pereida Pérez, Laura Elena Rico Aranzazu, Prof. J. Dolores Correa Salcedo, Silvina González González, Ricardo Valdéz Figueroa, Ismael Sandoval Valenzuela, quienes fungieron como Presidente, Sindica y regidores, respectivamente.
9	RESP/072/2014	SUSTICACÁN. Matias Gutiérrez Guerrero, Manuela del Refugio de los Santos Vázquez, Ana Cruz Hernández Díaz, Rocío Marín Hernández, Ma. de Jesús Granado de los Santos, Rudecindo Barrios Marín, Jania Xilma Vázquez Díaz, J. Guadalupe Alvarado López, Octaviano González Prieto, Ysidoro Loera Marcial, César González Marcial, Gustavo de Santiago Sánchez y Pascual Flores González, quienes fungieron como Presidente, Sindica y regidores, respectivamente.

Como hemos señalado, el ordenamiento vigente en el momento en que acontecieron los hechos en que se sustentan las denuncias materia del presente dictamen, era la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, publicada el 8 de septiembre de 2001 en el Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado, la que como ya se dijo, carece de un requisito constitucional de



validez, en el caso, la falta de refrendo por parte del entonces Contralor Interno del Gobierno del Estado de Zacatecas.

En ese orden de ideas, esta Comisión dictaminadora, estima lo siguiente:

1. La reforma constitucional en materia de derechos humanos, de junio de 2011, obliga a esta Soberanía a ejercer un control difuso de la constitucionalidad, toda vez que el artículo 1º de nuestra Carta Magna establece que las autoridades deberán interpretar las normas relativas a los derechos humanos favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia (principio pro persona e interpretación conforme).

En el presente caso, este Colectivo dictaminador considera que no es posible entrar al estudio de fondo de los expedientes que se han referido en el presente Considerando, pues la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, del 8 de septiembre de 2001, carece de validez ante la falta de refrendo por parte del Contralor Interno del Gobierno del Estado de Zacatecas.



2. De acuerdo con lo anterior, esta Comisión Legislativa está impedida para aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, del 8 de septiembre de 2001, en los casos concretos, pues de hacerlo, vulneraría los derechos humanos de los servidores públicos respecto de los cuales se inició un procedimiento de responsabilidad.

La aplicación de la citada norma violaría, en perjuicio de los servidores públicos, los derechos humanos de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, consagrados en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, numerales que a la letra señalan lo siguiente:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

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

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o

inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

3. Los derechos humanos de seguridad jurídica, legalidad y debido proceso están estrechamente vinculados, su importancia en el sistema jurídico mexicano es fundamental, puesto que en ellos se sustenta la vigencia del Estado de Derecho.

En ese sentido, la seguridad jurídica significa la estabilidad del ordenamiento jurídico que rige un Estado, el cual debe contener normas que tengan permanencia y garanticen el equilibrio en las relaciones entre los órganos del Estado y los ciudadanos.³

Con base en lo anterior, nuestra Constitución Federal establece la seguridad jurídica como un derecho humano y garantía constitucional, cuyo objetivo es generar certeza en el gobernado, en cuanto a que el Estado, a pesar de estar investido de autoridad, está obligado a actuar en apego y observancia a la legalidad, en atención a un ordenamiento previamente establecido.

³Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. Poder Judicial de la Federación. Pág. 671

El derecho humano de legalidad constriñe a la autoridad a actuar únicamente con base en lo que está prescrito por la ley y en apego a ella.

Es decir, tal como lo establece el artículo 16 constitucional, para que un individuo pueda ser molestado en su persona, bienes o posesiones deberá ser previo mandamiento emitido por autoridad competente, en la forma y términos determinados por la ley.

El derecho humano de legalidad presupone la existencia de tres requisitos a saber:

Mandamiento escrito, es decir, el acto de molestia debe ser mostrado gráficamente al destinatario, para que este constate su autenticidad.

Emitido por *Autoridad competente*, siendo ésta la autoridad idónea que le corresponda hacer determinado acto, atendiendo a las atribuciones que la propia norma le otorga.

Por último, *fundamentación y motivación*, que significa apoyar el acto en razones legales establecidas en la normatividad vigente, así como el argumento de la autoridad, donde explique los motivos por los que se emite.

En caso de faltar alguno de los requisitos anteriores, el acto que la autoridad emita será nulo y, consecuentemente, no producirá efecto alguno.

Por su parte, el derecho humano al debido proceso consiste, de acuerdo con Osvaldo A. Gozáini, en lo siguiente:

En resumen, el debido proceso se ha desarrollado en los tres grandes sentidos apuntados:

- a) El del *debido proceso legal*, adjetivo o formal, entendido como reserva de ley y conformidad con ella en la materia procesal;
- b) La creación del *debido proceso constitucional* o debido proceso a secas, como procedimiento judicial justo, todavía adjetivo, formal o procesal y
- c) El desarrollo del *debido proceso sustantivo* o principio de razonabilidad, entendido como la concordancia de todas las leyes y normas de cualquier categoría o contenido y de los

actos de autoridades públicas con las normas, principios y valores del derecho de la Constitución.⁴

Los servidores públicos, dentro del procedimiento de responsabilidad seguido ante esta Legislatura, cuentan con un conjunto de garantías que les permiten, en un momento dado, defenderse de las acusaciones en su contra, presentar pruebas en su descargo y formular alegaciones.

En el presente caso, la Ley de Responsabilidades en que se sustenta el procedimiento, dada su inconstitucionalidad, impide, por una parte, que las autoridades cuenten con facultades para desplegar su actividad y, por otra, ocasiona que los denunciados no tengan un instrumento legal para defenderse.

4. El procedimiento de responsabilidad previsto por nuestra Constitución local es reglamentado por la Ley de Responsabilidades, en ella se establecen con precisión los derechos y obligaciones que tendrán, en cada caso, el servidor público acusado y la autoridad sancionadora.

⁴Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. Poder Judicial de la Federación, pp. 297 y 298.



Los expedientes que se estudian comprenden los ejercicios fiscales **2011** y **2012**; en cada uno de ellos, se denuncia a integrantes de Ayuntamientos por la inobservancia de las obligaciones previstas en el artículo 5 de la Ley de Responsabilidades, publicada en el Periódico Oficial del 8 de septiembre de 2001, ordenamiento legal conforme al cual se iniciaron los procedimientos sancionatorios respectivos.

En el caso de la Ley de Responsabilidades mencionada, no tuvo el refrendo del titular de la Contraloría Interna de Gobierno del Estado, requisito indispensable para dotarla de validez y, en consecuencia, para su integración en el sistema jurídico estatal.

Como se ha señalado, la Ley de Responsabilidades del 8 de septiembre de 2001 carece de validez, pues su proceso legislativo estuvo viciado, ante la falta de refrendo del Contralor Interno del Gobierno del Estado de Zacatecas; en tal sentido, esta Legislatura carece de un marco legal definido que le permita sancionar a los presuntos infractores de la norma.



La falta de validez de la Ley objeto de estudio tiene que ver, además, con una cuestión de eficacia normativa, pues el citado ordenamiento legal no logró cumplir su objetivo primigenio: viabilizar y hacer materialmente posible el contenido del principio constitucional que le dio origen, puesto que como lo hemos reiterado en el presente dictamen, careció de un elemento constitucional de validez, circunstancia que impide su aplicación por parte de esta Legislatura.

En ese sentido, bajo el supuesto de que este Poder Legislativo realice un fincamiento de responsabilidad administrativa, el acto de autoridad dejaría en estado de indefensión al servidor público sancionado, pues tal determinación estaría fundamentada en una ley que no es válida ante la falta de refrendo del Contralor Interno del Gobierno del Estado y, como hemos visto con antelación, se conculcarían sus derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, al fundar y motivar la resolución sancionatoria en una norma carente de validez.



Es decir, al fundar una resolución en una Ley inaplicable –por haber sido declarada inconstitucional–, como lo es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, del 8 de septiembre de 2001, esta Soberanía Popular estaría aplicando una norma que contraviene derechos fundamentales del servidor público, generándole un estado de incertidumbre jurídica y, por lo tanto, de indefensión al vulnerar sus derechos fundamentales.

Como se ha sostenido líneas arriba, los actos de autoridad deben estar fundamentados en leyes establecidas con anterioridad a su emisión, con el fin, primero, de fijar el marco jurídico de actuación de las autoridades y, segundo, establecer los derechos de audiencia y defensa de los gobernados.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, de junio de 2011, obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales, para ello, debe

interpretarlos de conformidad con nuestra Carta Magna y favoreciendo a las personas con la interpretación más amplia.

Con base en ello, esta Comisión de Dictamen expresa que la Ley de Responsabilidades del 8 de septiembre de 2001, al carecer de validez, no puede desprenderse de ella ninguna consecuencia jurídica; de acuerdo con lo señalado, sus disposiciones no pueden ser aplicadas a los servidores públicos precisados en el Considerando Quinto del presente dictamen.

Lo anterior tiene como sustento el siguiente criterio establecido por nuestro más Alto Tribunal:

INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.

A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas inconstitucionales, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

su aprobación, sino que se prologan, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. El juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. La interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la

inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma⁵.

De acuerdo con ello, esta Comisión Jurisdiccional propone declarar la improcedencia de las denuncias que se han relacionado, en razón de que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, del 8 de septiembre de 2001, carece de validez ante la falta de refrendo del Contralor Interno del Gobierno del Estado de Zacatecas.

⁵Época: Décima Época. Registro: 2005135. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCCXL/2013 (10a.). Página: 530

Amparo en revisión 159/2013. 16 de octubre de 2013. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto particular; Olga Sánchez Cordero de García Villegas reservó su derecho a formular voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

Sirve como sustento para la determinación anterior la tesis jurisprudencial sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro y textos siguientes:

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011). Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rediseñándose la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad. Con anterioridad a la reforma apuntada, de conformidad con el texto del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, se entendía que el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad lo era el Poder Judicial de la Federación, a través de los medios establecidos en el propio precepto; no obstante, en virtud del reformado texto del artículo 1o. constitucional, se da otro tipo de control, ya que se estableció que todas las autoridades del Estado mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el propio Estado mexicano es parte, lo que también comprende el control de convencionalidad. Por tanto, se concluye que en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, con la limitante de que los jueces nacionales, en los casos que se sometan a su consideración distintos de las vías directas de control previstas en la Norma Fundamental, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales,



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

pues únicamente los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, actuando como jueces constitucionales, podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme con la Constitución o los tratados internacionales, mientras que las demás autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano sólo podrán inaplicar la norma si consideran que no es conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos⁶.

De conformidad con lo expresado, este Colectivo dictaminador, con base en el supuesto abordado con antelación, propone la conclusión de los presentes expedientes como asuntos totalmente concluidos.

Por todo lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 70, 206 fracción II y relativos del Reglamento General del Poder Legislativo, es de proponerse:

⁶Época: Décima Época. Registro: 2002264. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 1. Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 18/2012 (10a.). Página: 420.

Contradicción de tesis 259/2011. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados, ambos del Trigésimo Circuito. 30 de noviembre de 2011. Mayoría de tres votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Jesús Antonio Sepúlveda Castro.

Tesis de jurisprudencia 18/2012 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha dieciocho de enero de dos mil doce.

Nota: Por ejecutoria del 15 de enero de 2014, la Segunda Sala declaró sin materia la contradicción de tesis 263/2013 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al existir la jurisprudencia P./J. 22/2014 (10a.) que resuelve el mismo problema jurídico.



PRIMERO. Se apruebe en todas y cada una de sus partes el contenido del presente Dictamen, en los términos descritos en la parte considerativa de este instrumento legislativo.

SEGUNDO. No ha lugar al fincamiento de responsabilidades en contra de los servidores públicos mencionados en el Considerando Quinto de la presente resolución, derivado de la inaplicabilidad de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado, el 8 de septiembre del año 2001, por carecer de validez ante la falta de refrendo del Contralor Interno de Gobierno del Estado de Zacatecas.

TERCERO. Con base en lo anterior, se ordene el archivo definitivo de los expedientes relacionados en el presente dictamen, como asuntos totalmente concluidos.

CUARTO. Notifíquese y cúmplase.



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

Así lo dictaminaron y firman las y los Ciudadanos integrantes de la Comisión Jurisdiccional de la Honorable Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Zacatecas, a los veintitrés días del mes de noviembre del año dos mil dieciséis.

A T E N T A M E N T E
COMISIÓN LEGISLATIVA JURISDICCIONAL

PRESIDENTA


DIP. GUADALUPE CELIA FLORES ESCOBEDO

SECRETARIA

**DIP. GEOVANNA DEL CARMEN
BAÑUELOS DE LA TORRE**

SECRETARIA


**DIP. LORENA ESPERANZA
OROPEZA MUÑOZ**

SECRETARIO


**DIP. SANTIAGO DOMÍNGUEZ
LUNA**

SECRETARIO

**DIP. JORGE TORRES
MERCADO**



LXII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2016 - 2018

Aousc

MEMORÁNDUM No. 0249

Zacatecas, Zac., 06 de diciembre del 2016.

**C. DIP. GUADALUPE CELIA FLORES ESCOBEDO
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN JURISDICCIONAL
P R E S E N T E.**



Por acuerdo del Pleno de Diputados en Sesión de esta fecha, **se regresa a la Comisión Jurisdiccional el Dictamen relativo a diversas denuncias para el fincamiento de responsabilidades administrativas**, presentadas por la Auditoría Superior del Estado; lo anterior, para los efectos legales correspondientes.



**A T E N T A M E N T E
H. LXII LEGISLATURA DEL ESTADO
DIPUTADA PRESIDENTA**



NORMA ANGÉLICA CASTORENA BERRELLEZA



CC. DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN JURISDICCIONAL.- Para su conocimiento.



**DICTAMEN DE LA COMISIÓN
LEGISLATIVA JURISDICCIONAL
RELATIVO A DIVERSAS DENUNCIAS
PARA EL FINCAMIENTO DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión Legislativa Jurisdiccional, le fueron turnadas para su estudio y dictamen, las denuncias presentadas por la Auditoría Superior del Estado correspondientes a diversos fincamientos de responsabilidades administrativas por irregularidades cometidas durante los Ejercicios Fiscales de los años 2011 y 2012.

Vistos y estudiados que fueron los documentos en cita, así como sus anexos, la Comisión Dictaminadora somete a la consideración del Pleno, el presente Dictamen, basado en los siguientes:

ANTECEDENTES:

PRIMERO. A esta Comisión Legislativa le fue turnado las denuncias presentadas por la Auditoría Superior del Estado, por el que promueve el fincamiento de responsabilidades administrativas por irregularidades cometidas durante los Ejercicios Fiscales de los años 2011 y 2012, en contra de los presidentes, síndicos y regidores de los Ayuntamientos de General Francisco R. Murguía, Vetagrande, Monte Escobedo, Loreto, Benito Juárez, Tlaltenango de Sánchez Román, Cañitas de Felipe Pescador, Tepechitlán y Susticacán, respectivamente municipios todos del Estado de Zacatecas, formándose los expedientes números RESP/027/2014, RESP/029/2014, RESP/037/2014, RESP/038/2014, RESP/040/2014, RESP/041/2014, RESP/056/2014, RESP/069/2014 y RESP/072/2014, respectivamente.

SEGUNDO. Por acuerdo de fecha veintitrés de noviembre del año dos mil dieciséis, se acumularon los expedientes mencionados con anterioridad, por tratarse de asuntos de la misma naturaleza –fincamiento de responsabilidades administrativas– y haber sido promovidos por la misma autoridad, en este caso, la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas. Resulta pertinente expresar que, también, los expedientes acumulados se sustentan en denuncias relacionadas con irregularidades cometidas durante los

Ejercicios Fiscales de los años 2011 y 2012, es decir, durante la vigencia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado, del 8 de septiembre de 2001.

TERCERO. Analizados y examinados los expedientes en mención, esta Comisión procede a emitir el presente dictamen, conforme a los siguientes

C O N S I D E R A N D O S :

PRIMERO. Con motivo de la revisión de las cuentas públicas de los municipios Francisco R. Murguía, Vetagrande, Monte Escobedo, Loreto, Benito Juárez, Tlaltenango de Sánchez Román, Cañitas de Felipe Pescador, Tepechitlán y Susticacán, correspondientes a los ejercicios fiscales de los años 2011 y 2012, la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, les formuló diversas solicitudes de aclaración, recomendaciones y solicitudes de intervención del Órgano Interno de Control, sin que fueran atendidas en su totalidad.

En razón a anterior, la Auditoría Superior presentó diversas denuncias en contra de esas autoridades municipales, por el

fincamiento de responsabilidades administrativas, en razón de las irregularidades encontradas durante los citados ejercicios fiscales, al no observar la normatividad aplicable e incumplir con las obligaciones inherentes a sus cargos, solicitando a esta Legislatura la aplicación de una o más de las sanciones establecidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas.

SEGUNDO. La aplicación de la norma sustantiva en un determinado caso, será siempre aquella que esté vigente en el momento del acontecimiento de los hechos por los cuales se denuncia, pues se toma en cuenta, el principio de que la aplicación de la norma sustantiva se rige por el *tempus comissi delicti*.

En los expedientes materia de este dictamen, se advierte que los hechos en que se sustentan las denuncias de cada uno de ellos, tuvieron como sustento legal el Decreto número 339, aprobado por la Honorable Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Zacatecas, en fecha treinta de agosto de dos mil uno, por el que se expidió la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, del 8 de septiembre de 2001, misma que entro en vigor

el 9 de septiembre de 2001, por tratarse de hechos deducidos de los ejercicios fiscales de los años 2011 y 2012.

TERCERO. Afirmar que una norma jurídica es válida, cuando cumple con los requisitos formales y materiales necesarios para su producción y, por ello, es obligatoria.

La validez de la norma depende que esta haya seguido su proceso legislativo correspondiente, como lo es: iniciativa, discusión, aprobación, expedición, promulgación, refrendo y publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, a partir del cual se declara la existencia de la norma y uno de sus efectos es que, a partir de ese momento, es jurídicamente exigible.

En tal contexto, el artículo 85 de la Constitución Política del Estado, vigente en el momento de la expedición de la Ley de Responsabilidades mencionada, establecía la obligación de que los decretos promulgatorios fueran refrendados por el Secretario General de Gobierno y por el funcionario del ramo al que el asunto o materia del decreto correspondiera.

El texto del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, dice:

Artículo 85. *Las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que el gobernador promulgue, expida o autorice, para su validez y observancia deberán ser refrendados por el secretario general de gobierno y por el titular del ramo a que el asunto corresponda. Cuando sean de la competencia de dos o más dependencias deberán ser refrendados por los titulares de las mismas.*

De conformidad con lo anterior, el refrendo previsto en el artículo 85 de la Constitución Política del Estado era un elemento esencial para la vigencia plena de la Ley de Responsabilidades emitida por el Poder Legislativo y, para ello, no sólo debía contener la firma del Secretario General de Gobierno sino también del Contralor Interno, como responsable de la dependencia competente en la aplicación de dicha ley.

En lo que respecta al Decreto promulgatorio de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, del 8 de septiembre de 2001, solo fue refrendado por el Secretario General de Gobierno y no así por el funcionario del ramo que correspondía, como ya se dijo, por el entonces Contralor Interno; de ahí que tal ordenamiento, no satisfizo uno de los requisitos para la

formación válida del acto legislativo, como lo es el *refrendo* del Contralor Interno, de conformidad con los artículos 85 de la Constitución Local y 7° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, ordenamientos vigentes en ese momento.

Ahora bien, basados en el criterio sostenido por la Primera Sala de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE ZACATECAS. PARA LA OBSERVANCIA Y VALIDEZ DE LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS Y DEMÁS DISPOSICIONES GENERALES, CORRESPONDE AL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO Y AL TITULAR DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA. A diferencia del ámbito Federal, en el cual conforme al artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el refrendo del Secretario de Estado a que el asunto corresponda se instituye únicamente para los actos del Presidente de la República, como son reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes y, por tanto, esa obligación corresponde al Secretario de Gobernación por ser el afectado con la orden de publicación, sin que deban firmarlos el secretario o secretarios de Estado a quienes corresponda la materia de la ley o decreto que se promulgue o publique, el artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas extiende ese requisito, para su validez y observancia, a las leyes y decretos expedidos por la Legislatura del Estado promulgados por el Gobernador, y establece que deben realizarlo el Secretario General de Gobierno y el titular del ramo a que el asunto corresponda. Ahora bien, dada la redacción de ese precepto, es incuestionable que toda ley o decreto, en esa Entidad para su validez y observancia, deben refrendarlo el Secretario General de Gobierno y el titular del ramo a que el asunto corresponda, entendido

este último como aquel funcionario de la administración pública que realiza las atribuciones legales en el nivel jerárquico superior con respecto a la materia sustantiva de la ley o decreto legislativo, además de que tal requisito sólo es aplicable para ordenamientos de cuyo ámbito de regulación se extraigan funciones del Poder Ejecutivo, pues en los demás casos no existe un titular del ramo. Así, por ejemplo, el decreto promulgatorio de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, debe refrendarlo, además del Secretario General de Gobierno, el contralor interno del Estado de Zacatecas, conforme a los artículos 10 y 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, y de no hacerse así, no se satisface uno de los requisitos para la formación válida del citado acto legislativo.

Amparo en revisión 634/2011. Amalia Dolores García Medina. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

De esta manera, los expedientes en estudio a cargo de esta Comisión dictaminadora, son los siguientes:

N°	EXPEDIENTE	MUNICIPIO
1	Resp/027/2014	FRANCISCO R. MURGUIA
2	RESP/029/2014	VETAGRANDE
3	RESP/037/2014	MONTE ESCOBEDO
4	RESP/038/2014	LORETO
5	RESP/040/2014	BENITO JUÁREZ
6	RESP/041/2014	TLALTENANGO DE SÁNCHEZ ROMÁN
7	RESP/056/2014	CAÑITAS DE FELIPE PESCADOR
8	RESP/069/2014	TEPECHITLÁN
9	RESP/072/2014	SUSTICACÁN

En ese orden de ideas, esta Comisión dictaminadora, estima lo siguiente:

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, de junio de 2011, faculta a esta Soberanía Popular a ejercer un control difuso de la constitucionalidad, toda vez que el artículo 1º de nuestra Carta Magna establece que las autoridades deberán interpretar las normas relativas a los derechos humanos favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia (principio pro persona e interpretación conforme).

En el presente caso, este Colectivo Dictaminador considera que no es posible entrar al estudio de fondo de los expedientes que se han referido en el presente considerando, pues la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, del 8 de septiembre de 2001, carece de validez ante la falta de refrendo por parte del Contralor Interno del Gobierno del Estado de Zacatecas.

En el presente caso, la Ley de Responsabilidades en que se sustenta el procedimiento, dada su inconstitucionalidad, impide, que las autoridades cuenten con facultades para desplegar su actividad.

Como se ha señalado, la Ley de Responsabilidades del 8 de septiembre de 2001 carece de validez, pues su proceso legislativo estuvo viciado, ante la falta de refrendo del Contralor Interno del Gobierno del Estado de Zacatecas; en tal sentido, esta Legislatura carece de un marco legal definido que le permita en un momento dado sancionar a los presuntos infractores de la norma.

La falta de validez de la Ley objeto de estudio tiene que ver, además, con una cuestión de eficacia normativa, pues el citado ordenamiento legal no logró cumplir su objetivo primigenio: viabilizar y hacer materialmente posible el contenido del principio constitucional que le dio origen, puesto que como lo hemos reiterado en el presente dictamen, careció de un elemento constitucional de validez, circunstancia que impide su aplicación por parte de esta Legislatura.

Con base en ello, esta Comisión de Dictamen expresa que la Ley de Responsabilidades del 8 de septiembre de 2001, al carecer de validez, no puede desprenderse de ella ninguna consecuencia jurídica; de acuerdo con lo señalado, sus disposiciones no pueden ser aplicadas a los servidores públicos precisados en el presente considerando.

De acuerdo con ello, esta Comisión Jurisdiccional propone con fundamento en lo establecido por el párrafo cuarto del artículo 55 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado declarar la improcedencia de las denuncias que se han relacionado en este dictamen, en virtud de que por su naturaleza son jurídicamente imposibles de dictaminar, por razón de que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, del 8 de septiembre de 2001, carece de validez ante la falta de refrendo del Contralor Interno del Gobierno del Estado de Zacatecas.

De conformidad con lo expresado, este Colectivo dictaminador, con base en el supuesto abordado con antelación, propone la conclusión de los presentes expedientes como asuntos totalmente concluidos solicitando su archivo definitivo.

Por todo lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 70, 206 fracción II y relativos del Reglamento General del Poder Legislativo, es de proponerse:

PRIMERO. Se apruebe en todas y cada una de sus partes el contenido del presente Dictamen, en los términos descritos en la parte considerativa de este instrumento legislativo.

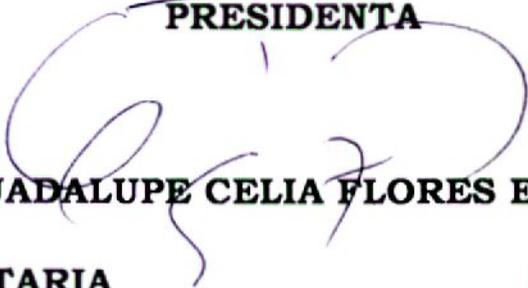
SEGUNDO. No es posible entrar al estudio de fondo de los expedientes que se han referido en el presente dictamen, pues jurídicamente dada su naturaleza son imposibles de dictaminar, por razón de que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, del 8 de septiembre de 2001, carece de validez ante la falta de refrendo por parte del Contralor Interno del Gobierno del Estado de Zacatecas.

TERCERO. Con base en lo anterior, se ordene el archivo definitivo de los expedientes relacionados en el presente dictamen, como asuntos totalmente concluidos.

CUARTO. Notifíquese y cúmplase.

Así lo dictaminaron y firman las y los Ciudadanos integrantes de la Comisión Jurisdiccional de la Honorable Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Zacatecas, a los veinte días del mes de diciembre del año dos mil dieciséis.

A T E N T A M E N T E
COMISIÓN LEGISLATIVA JURISDICCIONAL
PRESIDENTA


DIP. GUADALUPE CELIA FLORES ESCOBEDO

SECRETARIA

SECRETARIA

DIP. GEOVANNA DEL CARMEN
BAÑUELOS DE LA TORRE

SECRETARIO


DIP. SANTIAGO DOMÍNGUEZ
LUNA

DIP. LORENA ESPERANZA
OROPEZA MUÑOZ

SECRETARIO


DIP. JORGE TORRES
MERCADO