

LA HONORABLE SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS.



ANTECEDENTES:


PRIMERO. La responsabilidad, desde el punto de vista jurídico, consiste en la exigencia que hace el Estado a sus ciudadanos de obedecer y respetar determinadas reglas de conducta contempladas en las leyes, lo que contribuye a que la sociedad conviva en un ambiente de paz y tranquilidad y, consecuentemente, en observancia de la legalidad.

La responsabilidad administrativa, es pues, aquella que puede ser exigible a las personas que se desempeñan como servidores públicos, por su actuar en contra de los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública.

SEGUNDO. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece tres supuestos para sancionar a los servidores públicos, los cuales se encuentran previstos en sus artículos 108 al 114.

El primero, a través del Juicio Político, el cual se aplica a los servidores públicos cuando, en el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El segundo, mediante la declaración de procedencia, procedimiento en el cual se despoja del fuero constitucional al servidor público con determinada investidura jurídica, como los diputados, senadores, gobernadores, a efecto de que sea procesado por la probable comisión de un delito.



Y por último, la responsabilidad administrativa, que se aplicará en los casos en que los servidores públicos no observen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, contenidos en las leyes de la materia.

En ese tenor, nuestra Constitución local, en su Título VII, comprendido en los artículos 147 al 155, regula la conducta de los servidores públicos en el Estado, disposiciones reglamentadas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, donde se precisan sus facultades y obligaciones, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el incumplimiento de los cinco principios rectores señalados con anterioridad.

TERCERO. La Ley de Responsabilidades publicada el 8 de septiembre de 2001, en su 5° numeral, establece las obligaciones y las causales de responsabilidad administrativa en las que puede incurrir un servidor público, tal disposición previene textualmente lo siguiente:

Artículo 5°. Obligaciones y causales de responsabilidad de los servidores públicos.

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio;
- II. Abstenerse de incurrir en abuso de autoridad, o en ejercicio indebido de empleo, cargo o comisión;
- III. Formular y ejecutar con apego a la ley, los planes, programas y presupuestos, así como la administración de fondos públicos;
- IV. Administrar con honestidad y sin desviaciones los fondos públicos de que pueda disponer;
- V. Presentar en los plazos establecidos los informes, datos o documentos que otras autoridades en el ejercicio de sus funciones les requieran;



- VI. Abstenerse de divulgar la información reservada a que tengan acceso, con motivo de sus funciones;
- VII. Custodiar y preservar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su cuidado, o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida;
- VIII. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación en el ejercicio de sus funciones;
- IX. Observar respeto y subordinación legítima, con respecto a sus superiores, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- X. Observar en la dirección de sus subalternos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio o acoso sexual;
- XI. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- XII. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir, sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;
- XIII. Abstenerse de desempeñar más de un empleo, cargo o comisión remunerados en el sector público. Excepto que lo haga en las áreas de la docencia, la salud o la beneficencia, y ello no afecte el buen desempeño de sus responsabilidades;
- XIV. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien no cumpla requisitos, o se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;



- XV. Abstenerse de discriminar o relegar a la mujer, por su sola condición de género, en la selección, contratación o nombramiento de empleos, cargos o comisiones;
- XVI. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes en los tipos y grados considerados por esta ley como nepotismo; o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
- XVII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero u objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas consideradas en la condición de nepotismo a que se refiere esta ley; y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;
- XVIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado o el Municipio le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas consideradas en la condición de nepotismo a que se refiere esta ley;
- XIX. Presentar con oportunidad la declaración de situación patrimonial ante la Auditoría Superior o la Contraloría, en los términos que señala la ley;
- XX. Acatar las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Auditoría Superior, o de la Contraloría conforme a la competencia de ésta;



- XXI. Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de sus obligaciones;
- XXII. Someter en su caso a licitación o concurso, la asignación de obras públicas;
- XXIII. Respetar el derecho de petición que hagan valer los ciudadanos;
- XXIV. En el caso de los integrantes de los Ayuntamientos, acatar en sus términos las resoluciones y acuerdos emitidos por la Legislatura en el ejercicio de sus atribuciones;
- XXV. Abstenerse de propiciar la ingobernabilidad del municipio. Para efectos de esta ley existe ingobernabilidad cuando en forma reiterada el ayuntamiento deja de sesionar con la periodicidad que deba hacerlo, o cuando prevalezca una situación generalizada de paralización de los servicios públicos municipales;
- XXVI. En el caso de los integrantes de los Ayuntamientos, ordenar y vigilar que se realice la publicación en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado, el presupuesto de egresos y los reglamentos municipales;
- XXVII. Abstenerse de incurrir en nepotismo, que consiste en conceder empleo, cargo o comisión remunerados, a su cónyuge, parientes consanguíneos en línea recta sin límite de grado; en línea colateral, así como por afinidad, hasta el segundo grado, y parientes por adopción;
- Se excluye de esta disposición a los trabajadores que tengan antigüedad anterior al inicio de una nueva administración; y
- XXVIII. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

CUARTO. El procedimiento de fincamiento de responsabilidad administrativa, inicia con la presentación de una solicitud o denuncia ante la Legislatura del Estado, la cual debe ser

ratificada mediante comparecencia personal de quien promueva, dentro de los tres días siguientes a su presentación.

Podrá iniciarse el procedimiento de responsabilidad administrativa cuando, de los resultados de investigaciones o auditorías practicadas conforme a la ley, deriven irregularidades u observaciones imputables a un servidor público.

De igual manera, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas, ante la imposibilidad de llevar a cabo la ejecución de una sentencia para la restitución de derechos de un particular, podrá incoar el procedimiento de mérito, siempre que el superior jerárquico del servidor público sea el Ayuntamiento y este a su vez tampoco acate tal resolución.

Luego de presentada la solicitud o denuncia, se observará lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y en su Reglamento General, relativo a los procedimientos jurisdiccionales.

Una vez cumplidas las distintas etapas procesales, que son similares a las de un juicio ordinario, se tendrá por agotado el procedimiento legislativo, el cual deberá concluir con la emisión de un dictamen que resuelva sobre la aplicación o no de una sanción al servidor público infractor.

QUINTO. Corresponde a la Comisión Jurisdiccional el conocimiento y dictamen sobre los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades administrativas; lo anterior con fundamento en lo establecido en los artículos 131 fracción II de la Ley Orgánica y 205 del Reglamento General, ambos del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

SEXTO. En fecha 30 de septiembre de 2013, se constituyó la Comisión Jurisdiccional que habrá de desempeñarse con carácter definitivo y durante el tiempo que ejerza funciones la Sexagésima Primera Legislatura.



Una vez instalada, los diputados integrantes procedieron a hacer una revisión de cada uno de los expedientes radicados al interior del organismo, haciendo un análisis de cada uno de ellos para darles el curso legal correspondiente.


SÉPTIMO. Por acuerdo de fecha 22 de junio de 2016, esta Comisión Legislativa acordó acumular los **doce** expedientes a estudio, en virtud de que los hechos que sustentan las denuncias, son relacionados con 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, aunado a que el denunciante, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas, es el mismo en cada uno de estos.

Es por eso que, con base en lo anterior y a fin de no emitir resoluciones contradictorias, acordaron acumular los expedientes en comento.

OCTAVO. Como se menciona en el antecedente supra líneas, los actos u omisiones motivo de las denuncias a estudio se llevaron a cabo encontrándose vigente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, del 8 de septiembre de 2001, abrogada por la Ley vigente; sin embargo, en atención al principio de irretroactividad de la ley, así como a lo dispuesto por el segundo transitorio de la Ley de Responsabilidades en vigor, los expedientes materia de estudio deberán substanciarse y concluirse con la ley vigente en el momento que se cometieron las infracciones.

Para reforzar lo anterior, es importante mencionar el principio de legalidad consagrado en el artículo 14 Constitucional, en cuyo primer párrafo se establece lo siguiente:

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




Por tanto, atendiendo a esta disposición, el Pleno se encuentra obligado a respetar el citado derecho fundamental y, en atención a este principio, resolver conforme a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades vigente en el momento en que fueron efectuados los actos u omisiones presuntamente irregulares, en este caso, la Ley publicada el 8 de septiembre de 2001.

NOVENO. Es necesario precisar que los procedimientos de fincamiento de responsabilidad administrativa a estudio, iniciaron virtud a que los Ayuntamientos no atendieron los requerimientos de cumplimiento de sentencia hechos por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas, siendo el Ayuntamiento, el superior jerárquico del servidor público que originalmente cometió la irregularidad administrativa. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículos 81, 82 y 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas.

En ese sentido, los ayuntamientos, al desacatar la instrucción judicial del Tribunal Local, se presume que incurren en responsabilidad administrativa por su negligencia, puesto que, a pesar de que se han aplicado las medidas de apremio que el procedimiento de ejecución de sentencia establece en la ley de la materia, no se logró restituir en sus derechos al demandante.

Ante tal situación, y derivado de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas carece de facultades para obligar al ente municipal a cumplir la sentencia correspondiente; por ello, interpuso denuncia ante esta Soberanía Popular siendo esta la instancia competente, tal como lo establece el artículo 10 numeral 4 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, del 8 de septiembre de 2001.

DÉCIMO. El Pleno considera sustancial mencionar tres momentos importantes de procedimiento y trámite que deben seguir las denuncias de responsabilidades en contra de los servidores públicos, siendo éstos los siguientes:

- 
- a) Requisitos de procedencia de las denuncias.
- b) Facultades de aplicación de sanciones por parte de la autoridad.
- c) Aplicación del marco normativo a tales denuncias.

Después de un análisis efectuado a los doce expedientes el Pleno es de la opinión fundada que cada uno de ellos cumple con los requisitos legales de procedencia.

Referente al segundo supuesto, esta Soberanía Popular cuenta con facultades jurisdiccionales, derivadas de nuestra Constitución Local, para desarrollar un procedimiento de tales características, así como para imponer la sanción que corresponda.

Por último, en relación con el tercer supuesto, se consideró ser más exhaustivo en el análisis jurídico para concluir sobre la aplicación o no del marco normativo que rige tales denuncias, por lo que se avocó al análisis lógico-jurídico que deben seguir las leyes para su vigencia y aplicación.

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. De conformidad con lo establecido por los artículos 52 y 131 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, así como 205 y 206 del Reglamento General de este Poder Legislativo, a la Comisión dictaminadora, le corresponde el conocimiento de denuncias que por responsabilidad se presenten en contra de diputados y servidores públicos de la Legislatura del Estado, así como de presidentes, síndicos y regidores.



SEGUNDO. 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

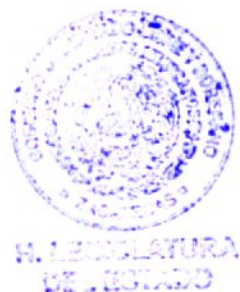
A partir de las reformas constitucionales de 2011, en materia de derechos humanos, el control de constitucionalidad se amplía en el sentido que todas las autoridades, judiciales y administrativas, están obligadas a respetar los derechos fundamentales contenidos en nuestra Carta Magna y en los tratados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

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



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 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 el Poder Legislativo, cuando actúa como órgano jurisdiccional, se encuentra facultado para ejercer el control difuso de constitucionalidad y determinar, en un

²Varios 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.



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.

TERCERO. Los expedientes en estudio son los siguientes:

NO	EXPEDIENTE	DENUNCIADO	FECHA DE SENTENCIA	LEGISLATURA
1	DD/117/2008	PRESIDENTES MUNICIPALES DE FRESNILLO, PERIODOS CONSTITUCIONALES 2004-2007 Y 2007-2010.	13 febrero 2007	LIX
2	DD/118/2008	INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO DE TLALTENANGO DE SÁNCHEZ ROMÁN, PERIODO CONSTITUCIONAL 2004-2007.	4 abril 2008	LIX
3	DD/209/2009	INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO DE GENARO CODINA, PERIODO CONSTITUCIONAL 2004-2007.	12 junio 2008	LIX
4	DD/220/2009	INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO DE GENARO CODINA, PERIODO CONSTITUCIONAL 2004-2007.	24 noviembre 2008	LIX
5	DD/334/2010	INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO DE VILLA GONZÁLEZ ORTEGA, PERIODO CONSTITUCIONAL 2007-2010.	29 enero 2010	LIX
6	DD/341/2010	INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO DE VILLA HIDALGO, PERIODO CONSTITUCIONAL 2007-2010.	16 febrero 2009	LIX
7	DD/316/2013	INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO DE MIGUEL AUZA, PERIODO CONSTITUCIONAL 2007-2010.	7 junio 2011	LX



8	DD/362/2013	INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO DE PÁNUCO, PERIODO CONSTITUCIONAL 2004-2007.	16 junio 2010	LX
9	DD/367/2013	INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO DE CAÑITAS DE FELIPE PESCADOR, PERIODO CONSTITUCIONAL 2007-2010.	18 octubre 2012	LX
10	RESP/024/2013	PRESIDENTE MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE FLORENCIA DE BENITO JUAREZ, PERIODO CONSTITUCIONAL 2007-2010.	5 octubre 2012	LXI
11	RESP/025/2013	INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO DE OJOCALIENTE, PERIODO CONSTITUCIONAL 2007-2010.	5 octubre 2012	LXI
12	RESP/045/2014	INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO DE OJOCALIENTE, PERIODO CONSTITUCIONAL 2007-2010.	23 abril 2013	LXI

El ordenamiento vigente al momento en el que las denuncias motivo de estudio del dictamen fueron interpuestas, 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.

En relación con lo anterior, la Ley en comento fue impugnada mediante demanda de amparo, sustanciada dentro del Juicio de Amparo 634/2011; seguido por sus cauces legales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concedió el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso, en razón de la falta de un requisito constitucional de validez de la ley, en el caso, la falta de refrendo de la referida Ley de Responsabilidades, pues el artículo 85 de la Constitución Política de nuestro Estado precisa que para su validez, las leyes y decretos deben ser refrendados



por el Secretario General de Gobierno y el Secretario del ramo a que el asunto corresponda.

En el caso de la Ley de Responsabilidades del 8 de septiembre de 2001, sólo estaba refrendada por el Secretario General de Gobierno.

De acuerdo con ello, resulta pertinente señalar, en relación con el refrendo, que Jorge Kristian Bernal Moreno, tomando como base el *Diccionario de la Lengua Española*, ha definido la citada figura jurídica en los términos siguientes:

Refrendo proviene del latín *referéndum*. Firma puesta en los decretos al pie de la del jefe de Estado por los ministros, que así completan la validez de aquéllos. Refrendar significa: Autorizar un despacho u otro documento por medio de la firma de persona hábil para ello.

[...]

En nuestro sistema constitucional, el refrendo es la firma del secretario de Estado o jefe de departamento administrativo del ramo que corresponda, que deben llevar todos los reglamentos, acuerdos y órdenes del Presidente para que puedan ser obedecidos³.

Con base en el concepto del citado autor, el refrendo previsto en el artículo 85 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas es un elemento esencial para la vigencia plena de una ley emitida por el Poder Legislativo y, para ello, no sólo debe contener la firma del Secretario General de Gobierno sino también del secretario al que el asunto corresponda.

Así lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación al momento de resolver el juicio de amparo mencionado, dentro del cual emitió la siguiente tesis aislada:


**REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS
DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE ZACATECAS. PARA**

³ Bernal Moreno, Jorge Kristian. (2006) El refrendo ministerial en el sistema constitucional mexicano. *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*. Tomo LVI, número 246, pp. 175.



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 legislativo⁴.

⁴Amparo en revisión 634/2011. Amalia Dolores García Medina. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.



En ese orden de ideas, y con base en este precedente, el Pleno estima lo siguiente:

1. Como hemos comentado, la reforma constitucional en materia de derechos humanos obliga a esta Soberanía a ejercer un control difuso de la constitucionalidad, toda vez que el artículo 1 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, el Pleno considera que no es posible entrar al estudio de fondo de los expedientes que se han referido en el considerando tercero, pues con independencia de que, probablemente, los servidores públicos hubieran incurrido en alguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley de Responsabilidades del 8 de septiembre de 2001, el citado ordenamiento ha sido considerado como inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que no fue refrendado por el Secretario del ramo correspondiente.

2. De acuerdo con lo anterior, el Pleno no puede aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, del 8 de septiembre de 2001, 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, 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 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 inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

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.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse 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.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

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 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 aprisionado 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.⁵

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.

⁵Diccionario 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. Gozaíni, 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.⁶


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.

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.

Los expedientes comprenden los ejercicios fiscales **2004 al 2010**; 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.

De acuerdo con lo anterior, y como se ha sostenido en el instrumento legislativo, la Suprema Corte ha considerado que la citada ley es inconstitucional, toda vez que el proceso legislativo que le dio origen estuvo viciado, pues de acuerdo con el artículo 85 de nuestra Constitución estatal las leyes deben ser refrendadas por el Secretario General de Gobierno y el titular del ramo a que el asunto corresponda.

⁶Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. Poder Judicial de la Federación, pp. 297 y 298.



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

H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Esta Soberanía Popular considera que la decisión de la Corte es de observancia obligatoria para esta Legislatura, toda vez que esta Soberanía Popular actúa como órgano jurisdiccional en el momento en que conoce y resuelve los procedimientos de responsabilidad iniciados ante ella, con motivo de las denuncias interpuestas en contra de diversos servidores públicos.

Como se ha señalado, la Ley de Responsabilidades del 8 de septiembre de 2001 fue considerada inconstitucional, pues su proceso legislativo estuvo viciado; en tal sentido, la Sexagésima Primera Legislatura carece de un marco legal definido que le permita sancionar a los presuntos infractores de la norma.

La inconstitucionalidad 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 inconstitucional 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 inconstitucional.



Es decir, al fundar una resolución en 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 de, primero, fijar el marco jurídico de actuación de las autoridades y, segundo, establecer los derechos de audiencia y defensa de los gobernados.

Como consecuencia de lo señalado, no es posible garantizar el respeto de los derechos humanos de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, previstos en nuestra Carta Magna, de los servidores públicos incoados.

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 ha quedado fuera del sistema constitucional del país y, por lo tanto, 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 Tercero del presente dictamen, pues de hacerlo, se estaría dando vigencia y validez a una ley considerada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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 su aprobación, sino que se prologa, 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 norma⁷.

De acuerdo con ello, esta el Pleno declara la improcedencia de las denuncias que se han relacionado por ser inconstitucional la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas del 8 de septiembre de 2001, con el fin de respetar plenamente los derechos humanos de los servidores públicos mencionados y cumplir, a cabalidad, con las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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:

⁷Época: 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.



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, 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 humanos⁸.

⁸Época: 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.



Ahora bien, retomando lo vertido en el antecedente noveno de este dictamen, en relación con la imposibilidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado para ejecutar la sentencia, es de vital importancia el respeto del derecho de los terceros perjudicados, es decir, en el caso concreto de los ciudadanos que fueron vulnerados en sus derechos y que obtuvieron una resolución favorable por parte del citado órgano jurisdiccional.

El Pleno considera que los denunciantes cuentan aún con mecanismos de carácter judicial para lograr el cabal cumplimiento de la sentencia, tanto de carácter local que pueden ejercer ante el propio Tribunal de lo Contencioso como ante las autoridades jurisdiccionales federales.

Sobre el particular, tiene aplicación la siguiente tesis de jurisprudencia:

DEPENDENCIAS PÚBLICAS Y SUS AUXILIARES, DEMANDADAS ANTE UN TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SON AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE CONTROVIERTE EL INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE NULIDAD. En atención a que de una sentencia firme derivada de un juicio contencioso administrativo surge un derecho subjetivo para el actor (gobernado) y la obligación correlativa para el demandado (autoridad) es claro que el incumplimiento de ésta permite la incoación del procedimiento para hacer cumplir la sentencia ejecutoriada dictada en el juicio en que se hubiese declarado la invalidez del acto controvertido mediante el medio de defensa legal previsto por la ley que rige el acto para lograr el cumplimiento de aquella determinación. Por lo que, si a pesar de ello, no se cumple la sentencia, es claro que aquél puede acudir al juicio de amparo, porque tal omisión se traduce en una violación al

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.



derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al significar un obstáculo al derecho fundamental de pedir justicia o de obtener la ejecución de una sentencia anulatoria. Consecuentemente, las dependencias públicas y sus auxiliares, demandadas ante un Tribunal Contencioso Administrativo, son autoridades responsables para efectos del juicio de amparo indirecto en el que se controvierte la omisión en el cumplimiento de la sentencia de nulidad dictada por aquél y, por ende, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con los artículos 1o., fracción I y 11 de la Ley de Amparo, porque a pesar de que la autoridad haya figurado como demandada en el juicio de origen ello no transforma la relación de supra a subordinación que los órganos del Estado guardan con los gobernados en una relación de coordinación, porque no pierden su calidad de autoridad y gobernado⁹.


De la tesis anterior se aprecia que, al existir una resolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo favorable para el denunciante, se genera a su favor un derecho subjetivo público para acudir ante la autoridad federal y solicitar el cumplimiento de su derecho adquirido vía amparo indirecto.

Es por eso que con base en el supuesto abordado con antelación, se autoriza la conclusión de los presentes expedientes como asuntos totalmente concluidos por ser inconstitucional 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 de 2001, aplicable a los expedientes en estudio.

CUARTO. El artículo 25 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, del 8 de septiembre de 2001, señala que, en todo caso, las causales de improcedencia de juicio político, responsabilidad

⁹Contradicción de tesis 386/2011. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Noveno en Materia Administrativa del Primer Circuito y Primero de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Cancún, Quintana Roo. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Úrsula Hernández Maquivar.

Tesis de jurisprudencia 1/2012 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del once de enero de dos mil doce.



administrativa y declaración de procedencia, las examinarán de oficio las comisiones dictaminadoras y el Pleno de la Legislatura.

A la luz de este precepto normativo, el Pleno se avocó al examen minucioso de los expedientes materia del dictamen, a fin de determinar si en el caso se actualiza una causal de improcedencia.

Es necesario recordar que, el origen de las denuncias a estudio fue el incumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, donde se ordenaba al Ayuntamiento, como superior jerárquico del servidor público infractor, la aplicación de las sanciones correspondientes.

En razón de lo anterior, se tiene conocimiento, con base en información oficial, que han sido cumplimentadas las sentencias emitidas en los juicios de nulidad correspondientes a los siguientes expedientes:

1. DD/209/2009, juicio de nulidad 113/2007-I
2. DD/334/2010, juicio de nulidad 226/2009-II
3. DD/341/2010, juicio de nulidad 170/2008-II
4. DD/362/2013, juicio de nulidad 055/2009-I
5. RESP/025/2013, juicio de nulidad 161/2011-I

En ese contexto, resulta pertinente señalar que la referida Ley de Responsabilidades, en su artículo 23, prevé los supuestos en que la Legislatura está impedida para fincar responsabilidades administrativas, pues sería inoperante e inadecuado efectuarlas:

Artículo 23.

1. Es improcedente que la Legislatura finque responsabilidades administrativas:



I. a IV. ...

V. Cuando al transcurso de la instancia, el servidor público denunciado, corrija los actos u omisiones que se le imputan, siempre y cuando la naturaleza de éstos lo admita, y no se hayan producido daños y perjuicios irreparables;

En atención al precepto supra líneas, se advierte que los 5 expedientes relacionados, se actualizan en el supuesto previsto en el numeral 1 fracción V, ante lo cual resulta improcedente fincar alguna responsabilidad administrativa.

Es decir, una vez que se dio cumplimiento a la sentencia contenida en los juicios de nulidad promovidos ante el Tribunal multicitado por parte de los servidores públicos denunciados, resulta improcedente el fincamiento de responsabilidad administrativa.

En tal contexto, el Pleno considera pertinente la observación de que aunado a la inconstitucionalidad de la ley de mérito, en caso de estar en condiciones de aplicar sus disposiciones, también sería improcedente la facultad de este Poder Soberano para fincar responsabilidad administrativa a los servidores públicos que se han mencionado en este considerando.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 94, y demás relativos del Reglamento General del Poder Legislativo, se resuelve:

PRIMERO. Esta Legislatura del Estado de Zacatecas es competente para conocer y resolver las denuncias para el fincamiento de responsabilidad interpuestas en contra de servidores públicos del Estado y Municipios de Zacatecas.



SEGUNDO. No ha lugar al fincamiento de responsabilidades en contra de los servidores públicos mencionados en el Considerando Tercero de la presente resolución, derivado de la inconstitucionalidad de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas del 8 de septiembre de 2001 y por la razones expuestas en el Considerando Cuarto de esta resolución.

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 personalmente a las partes el contenido de la presente resolución para los efectos legales correspondientes.

DADO en la Sala de Sesiones de la Honorable Sexagésima Primera Legislatura del Estado, a los treinta días del mes de junio del año dos mil dieciséis.

PRESIDENTA


DIP. SUSANA RODRÍGUEZ MARQUEZ

SECRETARIO

SECRETARIA


DIP. MANUEL NAVARRO GONZÁLEZ  **DIP. MA. ELENA NAVA MARTÍNEZ** 