

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA relativa a la Controversia Constitucional 17/2006, promovida por el Municipio de Huimanguillo, Estado de Tabasco.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Subsecretaría General de Acuerdos.- Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 17/2006

MUNICIPIO DE HUIMANGUILLO, ESTADO DE TABASCO.

PONENTE: MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO

SECRETARIA: MARIA ESTELA FERRER MAC GREGOR POISOT.

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **trece de junio de dos mil siete**.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por oficio presentado el siete de febrero de dos mil seis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Walter Herrera Ramírez y Jorge Isaac Juárez Brindis, quienes se ostentaron como Presidente Municipal y Primer Síndico de Hacienda del Ayuntamiento del Municipio de Huimanguillo, Estado de Tabasco, en representación de dicho Municipio promovieron controversia constitucional, en la que señalaron como órgano demandado, órganos terceros interesados y acto impugnado los siguientes:

"II. LA ENTIDAD, PODER U ORGANO DEMANDADO Y SU DOMICILIO.--- *Quincuagésima Octava Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Tabasco, con domicilio en calle Independencia número 303, colonia Centro, Villahermosa, Tabasco, edificio del H. Congreso del Estado.---* **III. LAS ENTIDADES, PODERES U ORGANOS TERCEROS INTERESADOS, SI LOS HUBIERE, Y SUS DOMICILIOS.---** *El Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, con domicilio en el Palacio de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tabasco, ubicado en la calle Independencia número 2, colonia Centro, código postal 86000, en la ciudad de Villahermosa, Estado de Tabasco.---* *El Organo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, con domicilio en Carlos Pellicer Cámara número 113, colonia Del Bosque, Villahermosa, Tabasco.---* **IV. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASI COMO, EN SU CASO, EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERA PUBLICADO.---** *La aprobación, por parte del Congreso del Estado de Tabasco, y su publicación, por el titular del Poder Ejecutivo local, del Decreto 099, relativo a la revisión de la cuenta pública 2004 del H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Huimanguillo, Tabasco, y sus resultados, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, de fecha 28 de diciembre de 2005."*

SEGUNDO.- En la demanda se señalaron como antecedentes del caso, los siguientes:

"1. Con fecha 29 de julio de 2005, el Organo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco emitió el oficio número HCE/OSFE/1502/2005, mediante el cual determinó el pliego de cargos 'como resultado de la no solventación de las observaciones hechas a los cuatro trimestres del ejercicio fiscal 2004 del Municipio de Huimanguillo, Tabasco.'--- **2. Mediante oficio de 6 de diciembre de 2005, dirigido al Diputado Francisco Filigrana Castro, Presidente de la Tercera Comisión Inspectoradora del H. Congreso del Estado, el C. Alan Méndez Sánchez, Contralor Municipal de Huimanguillo, Tabasco, dio puntual y detallada respuesta al pliego de cargos emitido el 29 de julio de 2005 por el Organo Superior de Fiscalización del H. Congreso del Estado de Tabasco.---** **3. Con fecha 6 de diciembre de 2005, mediante oficio dirigido al C. Diputado Salvador Cerna Gil, Presidente del H. Congreso del Estado, los integrantes de la Tercera Comisión Inspectoradora de Hacienda rindieron su dictamen final respecto de la revisión de la cuenta pública municipal de Huimanguillo, Tabasco, correspondiente al ejercicio fiscal de 2004, para efectos de su análisis, valoración y aprobación por el Pleno de los Diputados de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco.---** **4. Con fecha 28 de diciembre de 2005, se publicó en el Periódico Oficial, órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el Decreto 099 del Congreso del Estado de Tabasco, en los siguientes términos:...** (transcribe)."

TERCERO.- En la demanda se señalaron como preceptos violados los artículos 14, 16, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se planteó en los conceptos de invalidez, en esencia, lo siguiente:

1) En términos generales, el Decreto impugnado viola la Constitución Federal pues en forma arbitraria y con falta de claridad, motivación y sustentación jurídica, el Congreso demandado atenta contra los principios que norman la actuación del poder público al incumplir las garantías de seguridad jurídica y legalidad, además de violentar la competencia constitucional y legal que corresponde a las autoridades municipales en materia de responsabilidades administrativas, al pretender imponer consecuencias jurídicas y sanciones administrativas, entre ellas, la separación por destitución, de un servidor público municipal, atentando así contra el estado de derecho y la vida institucional del Municipio actor.

2) Las inconsistencias consignadas en el pliego de cargos número HCE/OSFE/1502/2005, de veintinueve de julio de dos mil cinco, fueron aclaradas mediante oficio de seis de diciembre de ese año, entregado al titular del Organismo Superior de Fiscalización y al Presidente de la Tercera Comisión Inspectoral de Hacienda del Congreso del Estado de Tabasco, con anterioridad a la aprobación del dictamen de esa Comisión por el órgano legislativo y, no obstante ello, ni en el dictamen ni en el Decreto impugnado se hizo mención ni valoración alguna sobre las aclaraciones relativas, ni se solicitó explicación al respecto.

Asimismo, antes de que se votara en el Pleno del Congreso el dictamen de la cuenta pública del Municipio actor, el Contralor Municipal presentó ante el Organismo Superior de Fiscalización y ante la Oficialía Mayor del Congreso local, varios resolutivos de procedimientos administrativos iniciados en contra de servidores públicos municipales con motivo de las observaciones consignadas en el pliego de cargos, por lo que quedó sin materia, en lo conducente, ese dictamen.

Además, el dictamen proponía la no aprobación de la cuenta pública municipal y sin argumentación, aclaración o debate que conste en algún documento, el Pleno del Congreso local modificó el sentido del dictamen para determinar que con las salvedades señaladas en los considerandos quinto y sexto del Decreto impugnado, se aprobaba en lo general la cuenta pública, por lo que debe presumirse que el órgano legislativo consideró válidas y suficientes las argumentaciones y explicaciones hechas en el referido oficio de seis de diciembre de dos mil cinco, lo que no satisface los intereses del Municipio actor pues la incongruencia, ambigüedad y falta de claridad del procedimiento de fiscalización coloca en estado de indefensión a ese Municipio, máxime si se considera el desconocimiento formal de la normatividad contable aplicable en dicho procedimiento, pues el titular del Organismo Superior de Fiscalización, incumpliendo lo preceptuado en el artículo 76, fracción VIII, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, no publicó en el Periódico Oficial de la entidad esa normatividad.

3) Se violan en perjuicio del Municipio actor, las garantías de legalidad, certeza y seguridad jurídica, ya que no existe congruencia entre lo consignado en el dictamen y el Decreto impugnado y lo establecido en el pliego de cargos HCE/OSFE/1502/2005, ya que en el considerando sexto de ese Decreto se hacen observaciones sobre proyectos de obras públicas que no se deducen ni originan en aquél, por lo que el Congreso demandado excedió sus facultades al incorporar cuestiones no planteadas por el Organismo Superior de Fiscalización.

Además, tanto el dictamen aludido como el Decreto impugnado carecen de motivación y fundamentación pues no precisan los cuatro proyectos de obra en los que el Municipio supuestamente se excedió en un uno por ciento sobre el monto autorizado, sin sustentar las irregularidades, su monto parcial y total y sin precisión alguna de modo, tiempo y lugar de las obras relativas.

Las irregularidades de que se trata se sustentan en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, conforme al cual lo que no debe exceder del cinco por ciento, tratándose de obras por administración directa, es la inversión física total autorizada para las obras públicas en cada ejercicio presupuestal, siendo que en el Decreto impugnado se aplica inexactamente esa disposición legal al señalarse que se excedió ese monto en cuatro obras y no en el total del monto autorizado como inversión física para obras públicas, además de referirse, indistintamente, a proyectos de obra contratados mediante procesos de licitación pública y a otros ejecutados por administración directa.

4) Violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica establecidas en los artículos 14 y 16, en relación con el 115, todos de la Constitución Federal, por la suplantación por parte del Congreso demandado de las facultades de la autoridad municipal, al decretar la destitución de un servidor público municipal, como lo es el Director de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales, lo que acarrea perjuicios a la buena administración municipal y a la persona, familia y reputación de ese Director.

En el considerando sexto del Decreto impugnado se determina sancionar al Director de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales con fundamento en los artículos 47, 53, fracción IV, y 54 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tabasco; sin embargo, no se respeta la garantía de fundamentación y motivación pues no se precisa cuáles de las diferentes conductas a que están obligados los servidores públicos no fue respetada por el Director mencionado, ni las causas por las que se determinó sancionarlo con la destitución, ni se razona sobre las condiciones personales del mismo, ni sobre la gravedad de las supuestas faltas en que incurrió.

Además, de lo dispuesto en los artículos 1o. a 3o. y 5o. a 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tabasco, y 218 a 225 de la Ley Orgánica de los Municipios de dicho Estado, deriva que el Congreso demandado no está facultado para imponer en un decreto que tiene un objetivo diverso a los procedimientos de responsabilidad administrativa, una sanción a un servidor público municipal por supuestas irregularidades administrativas. El Congreso no se limita a señalar presuntas conductas y posibles responsables, sino que tipifica la conducta, señala al responsable y determina su sanción, ignorando el procedimiento legalmente previsto para ello y usurpando las atribuciones que corresponden al Municipio.

Conforme a los artículos 26 y 40, fracción V, de la Constitución del Estado de Tabasco, la facultad del Congreso demandado se limita a declarar, al aprobar la cuenta pública municipal, si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas presupuestales respectivas, si los gastos están o no justificados o si ha lugar a exigir responsabilidades, mientras que las atribuciones del Organismo Superior de Fiscalización para determinar las responsabilidades administrativas y los daños o perjuicios que afecten la hacienda pública del Estado y de los Municipios, se deben realizar a través de un procedimiento ajeno a la calificación de la cuenta pública por parte del Congreso y que entraña la aplicación de normas contenidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad.

5) Se invade la competencia del Municipio y se viola en su perjuicio, repercutiendo en la esfera de los derechos particulares del servidor público involucrado, la garantía de previa audiencia, ya que el Congreso demandado ordena al Contralor Municipal la destitución del Director de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales, sin que le corresponda tal atribución y sin aplicar el procedimiento establecido para el fincamiento de responsabilidades en la Ley de la materia, sin otorgar al Municipio la oportunidad de ejercer sus facultades, ni al servidor público la posibilidad de defenderse a través de un procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales, ya que corresponde al superior jerárquico del Director de que se trata, esto es, al Presidente Municipal, el imponer las sanciones correspondientes después de realizarse el procedimiento respectivo.

6) En el párrafo segundo del artículo único del Decreto impugnado, el Congreso demandado ordena al Organismo Superior de Fiscalización la realización de una serie de acciones derivadas de los considerandos quinto y sexto de ese Decreto, con lo cual está estableciendo una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y el Municipio actor, en contravención a lo dispuesto en la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, ya que impone a dicho Organismo facultades que no le corresponden, sustrayéndolas de la esfera competencial municipal.

7) Aun cuando no existiera disposición expresa respecto a la facultad que compete al superior jerárquico para destituir a los servidores públicos de confianza, la Constitución del Estado de Tabasco y el Reglamento Interior del Congreso de esa entidad, no otorgan atribuciones al órgano legislativo y a la Comisión Inspectoral de Hacienda para imponer sanciones administrativas cuando adviertan irregularidades con motivo de la revisión y calificación de las cuentas públicas, por lo que debe ordenarse se repare la violación cometida en el Decreto impugnado, en el que el Congreso establece procedimientos, atribuye responsabilidades y toma decisiones que no le competen.

8) El Decreto impugnado viola la garantía de certeza jurídica por la confusión que genera al determinar que 'con las salvedades señaladas en los considerandos quinto y sexto... se aprueba en lo general la cuenta pública del H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Huimanguillo, Tabasco, correspondiente al ejercicio del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004, al haberse verificado que las cantidades percibidas y gastadas, se destinaron a los fines para los que se autorizaron y están de acuerdo con las partidas presupuestales respectivas.' Lo anterior en virtud de que no existe ordenamiento en materia de fiscalización de cuenta pública en que se autorice, en primer término, una aprobación 'en lo general', y reservarse como salvedades algunos aspectos o cuestiones no aclaradas, sin que la práctica parlamentaria que existe en ese sentido sea aplicable a una facultad de carácter declarativo, máxime si no existe constancia respecto a que después de haberse aprobado 'en lo general' la cuenta pública municipal, el Congreso haya analizado, debatido y aprobado, en lo particular, las salvedades observadas en los considerandos quinto y sexto del Decreto impugnado, trasladando la responsabilidad relativa al Organismo Superior de Fiscalización y a las autoridades de control interno municipal.

CUARTO.- Por acuerdo de ocho de febrero de dos mil seis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el número 17/2006, y por razón de turno designó como instructor del procedimiento al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

QUINTO.- El Ministro instructor, mediante auto de nueve de febrero de dos mil seis, tuvo por presentado sólo al Síndico de Hacienda del Municipio actor, por corresponder a éste la representación del Ayuntamiento, según lo establecido por el artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco; admitió la demanda, reconociendo con el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo y al Organismo Superior de Fiscalización, todos del Estado mencionado, por ser las autoridades a las que se les atribuyen los actos impugnados, por lo que ordenó emplazarlas para que formularan su contestación y, asimismo, ordenó vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.- Mediante oficio presentado el veinte de marzo de dos mil seis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manuel Andrade Díaz, como titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, dio contestación a la demanda, señalando, en esencia, que la actuación del Ejecutivo del Estado se limitó a la sanción y promulgación del Decreto impugnado, con fundamento en los artículos 28, 35 y 51, fracción I, de la Constitución del Estado de Tabasco, al no tener observaciones al mismo.

SEPTIMO.- Francisco José Rullán Silva, en su carácter de titular del Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, contestó la demanda mediante oficio presentado el veintinueve de marzo de dos mil seis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, manifestando, en esencia, lo siguiente:

1) Debe sobreseerse en la controversia constitucional, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 105, fracción I, de la Constitución Federal, en virtud de que el Municipio actor plantea meras cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad.

2) Al Organismo Superior de Fiscalización sólo se imputa la emisión del pliego de cargos de veintinueve de julio de dos mil cinco, respecto del cual no se hace valer ningún concepto de invalidez, por lo que se solicita se declare su validez.

OCTAVO.- El Diputado Javier Díaz Hernández, ostentándose como Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Tabasco, mediante oficio presentado el treinta y uno de marzo de dos mil seis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, contestó la demanda, en la que manifestó, en esencia, lo siguiente:

1) El Congreso del Estado de Tabasco y los diferentes órganos que intervinieron en la fiscalización y revisión del gasto público del Municipio actor, no violaron la esfera competencial de éste, ni invadieron su autonomía en cuanto a la libre administración de su hacienda, ya que en el Decreto impugnado se funda y motiva debidamente la competencia del Congreso local en materia de revisión y aprobación de las cuentas públicas municipales, además de que se sustenta en las consideraciones y razonamientos vertidos por la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda en el dictamen relativo, que a su vez se apoya en los datos, informes y resultados derivados de la actividad fiscalizadora realizada por el Organismo Superior de Fiscalización en cumplimiento a sus obligaciones constitucionales y legales.

2) No tiene razón el Municipio actor al afirmar que en el Decreto impugnado no se hizo mención ni valoración alguna respecto de las aclaraciones y puntualizaciones hechas por la autoridad municipal en descargo de las imputaciones del Organismo Superior de Fiscalización, ya que la actuación de la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda y del Congreso demandado se apegó a la normatividad que regula las actividades de control y fiscalización de la cuenta pública, de la que se advierte que se trata de un proceso complejo y multifuncional, ordenado en una secuencia de actos y en el tiempo, advirtiéndose que el oficio presentado por el Municipio actor, presuntamente justificatorio y comprobatorio del gasto, no se exhibió oportunamente, conforme a los tiempos y mecanismos legalmente establecidos.

3) Resulta irrelevante la diferencia que existe entre el dictamen de la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda y el Decreto aprobado por el Pleno del Congreso, ya que el sentido y objeto de la función deliberativa del órgano colegiado es precisamente el valorar, debatir, analizar y decidir, ya sea en el sentido de los dictámenes sometidos a su votación, o bien, en un sentido diverso o con matices y salvedades, como ocurrió en el caso, sin que obste para ello, que no consten en el diario de debates o en las minutas correspondientes, las consideraciones o razonamientos de los Diputados o de los grupos parlamentarios para la aprobación en sus términos o con modificaciones del dictamen relativo, máxime si se considera que la función deliberativa de los legisladores no se agota en las sesiones plenarias o de las Comisiones, sino que los Diputados, de manera legítima, acuerdan, proponen y negocian fuera del salón de sesiones y del recinto legislativo.

4) No se manifiesta nada en relación a la omisión que se imputa al Organismo Superior de Fiscalización respecto a la falta de publicación de la normatividad a que se refiere el artículo 76 de la Ley de Fiscalización Superior de la entidad, por no tratarse de actos propios.

5) En relación a lo manifestado en la demanda respecto a que en el considerando sexto del Decreto impugnado se hacen observaciones de proyectos de obras que no se deducen ni originan en el pliego de cargos expedido por el Organismo Superior de Fiscalización, se precisa que la facultad de vigilancia, control y fiscalización del Congreso local, no se restringe ni agota en un órgano auxiliar, sino que puede allegarse mayores elementos; además, del tomo I del informe de resultados del Organismo Superior de Fiscalización, se advierte que aparecen las observaciones de que se trata.

6) No se violaron en perjuicio del Municipio actor los artículos 14 y 16, en relación con el 115, todos de la Constitución Federal, pues es inexacto que el Poder Legislativo local haya invadido las facultades de la autoridad municipal en materia de responsabilidades administrativas.

La administración libre de la hacienda municipal no debe entenderse como la no sujeción del Municipio al régimen jurídico del Estado, pues ello provocaría una situación de impunidad, anarquía absoluta y arbitrariedad, sino que la autonomía municipal se encuentra sujeta siempre al orden jurídico nacional y local y debe respetar las facultades que las Constituciones Federal y local confieren expresamente a los Poderes del Estado.

La autonomía hacendaria significa que el Municipio está en libertad de administrar su hacienda sin la injerencia del Estado, pero con apego a las leyes; el régimen de libre administración hacendaria ha sido objeto de múltiples reformas constitucionales para fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios para que éstos dispongan libremente de sus recursos y los apliquen en la satisfacción de sus necesidades, siempre apegándose a la ley y al cumplimiento de sus fines.

Se está de acuerdo con la afirmación consistente en que ni la Tercera Comisión Inspector de Hacienda ni el Congreso local cuentan con facultades para ordenar o ejecutar sanciones a funcionarios en el ámbito municipal, bajo el supuesto de que en el Decreto impugnado no se destituyó a ningún servidor público municipal pues sólo se instruye al Organismo Superior de Fiscalización para que en apego a la normatividad aplicable realice las acciones correspondientes para el resarcimiento de los daños provocados a la hacienda municipal, esto es, sólo se establecen las obligaciones de ese Organismo y, en su caso, de las autoridades competentes en el ámbito municipal, para el seguimiento de las responsabilidades en que pudieran haber incurrido los servidores municipales en las irregularidades detectadas.

7) El Municipio actor interpreta inexactamente el contenido y alcance del Decreto impugnado, ya que en éste sólo se señalan las consecuencias legales a las conductas acreditadas como eventualmente violatorias de la normatividad en materia de control y fiscalización del gasto público municipal, pero no se establece una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y el Municipio, por lo que el Congreso no viola las atribuciones que constitucional y legalmente competen a aquél, ni invade su autonomía.

8) Por último, se destaca que ni la práctica de aprobar en lo general y en lo particular los dictámenes sometidos a la consideración del Poder Legislativo, ni la modificación de aquéllos, se traduce en una violación a la garantía de certeza jurídica.

NOVENO.- Por oficio presentado el cuatro de mayo de dos mil seis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, en su carácter de Procurador General de la República, formuló su opinión, en la que señaló, en síntesis, lo siguiente:

1) La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional.

2) El Síndico de Hacienda del Municipio de Huimanguillo, Estado de Tabasco, está legitimado para promover la controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 63, fracción II, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado mencionado.

3) La demanda se presentó oportunamente.

4) Es infundada la causa de improcedencia que hace valer el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, en el sentido de que debe sobreseerse el presente asunto porque la parte actora aduce únicamente violaciones de legalidad, ya que en la controversia constitucional la Suprema Corte puede conocer de todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, como se advierte de la jurisprudencia intitulada: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL.'

5) De la normatividad aplicable en la materia, deriva que el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco depende del Congreso local, y sin excepción debe revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales; es un órgano técnico auxiliar de naturaleza desconcentrada, que cuenta con autonomía funcional y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, así como para determinar las responsabilidades administrativas y los daños y perjuicios causados a la hacienda pública municipal, derivados de la fiscalización de las cuentas públicas.

El Congreso local, al examinar y aprobar las cuentas públicas municipales, debe sujetarse a lo previsto en las Leyes de la materia, declarando si las cantidades percibidas y gastadas por el ente fiscalizado están de acuerdo con las partidas presupuestales respectivas y si los gastos están comprobados o si ha lugar a exigir responsabilidades o a dejar en suspenso la aprobación hasta que existan elementos suficientes para su aprobación.

6) No existe violación a la garantía de certeza jurídica pues si bien el dictamen de la Tercera Comisión Inspector de Hacienda proponía la no aprobación de la cuenta pública del Municipio actor, mientras que el Decreto impugnado aprueba esa cuenta en lo general, con las salvedades especificadas en los considerandos quinto y sexto, ello se debe a que el artículo 98 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco señala que los asuntos serán o no aprobados a través del voto de los Diputados, lo que significa que los dictámenes relativos son sometidos a la valoración, análisis, debate y decisión del Pleno del Congreso, por lo que éste legalmente podía modificar los términos del dictamen para otorgar una aprobación en lo general y señalar las cuestiones que a su juicio no cumplían con los ordenamientos legales aplicables.

7) En la revisión de la cuenta pública, los entes fiscalizables aportan al órgano fiscalizador la documentación que servirá a éste para verificar el correcto ejercicio de los recursos públicos, produciéndose

un constante intercambio de información entre éste y aquéllos que deriva en la emisión de los pliegos de observaciones y de cargos.

En el caso, en los pliegos de cargos de veintinueve de julio de dos mil cinco, se hacen constar las irregularidades no solventadas por el Municipio actor, señalándose la totalidad de los proyectos de obra pública objeto de revisión, a los que se refiere el Decreto impugnado, mismo que precisa los cuatro proyectos en los que se estima que el Municipio actor excedió el uno por ciento del monto autorizado, por lo que éste tuvo pleno conocimiento de esos proyectos tanto durante el trámite de revisión de la cuenta pública, como después de concluido, por lo que no existe vulneración al principio de legalidad, máxime si se considera que el Decreto combatido es el acto por el que la Legislatura local evalúa la actuación del Organismo Superior de Fiscalización, cuyo informe final sustenta la aprobación o no de la cuenta pública municipal.

Por tanto, el Decreto impugnado cumple con los requisitos de fundamentación y motivación, resultando inexacto que se hubiera dejado al Municipio actor en estado de indefensión, sin que sea obstáculo a lo anterior el hecho de que ese Decreto no haga mención de las aclaraciones contenidas en el oficio presentado por el Contralor Municipal el seis de diciembre de dos mil cinco, ya que el pliego de cargos se notificó al Municipio el primero de agosto del año citado, por lo que en términos de lo dispuesto por el artículo 14, fracción XV, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, aquél tenía obligación de solventar las observaciones a más tardar el día cuatro de octubre siguiente, resultando, por tanto, extemporáneo lo argumentado en el referido oficio e imposible que la Tercera Comisión Inspectoral de Hacienda se ocupara de ello en el dictamen que rindió y del que conoció el Pleno del Congreso el día doce de diciembre de dos mil cinco.

8) En el Decreto combatido no se determinó ni se ordenó la destitución del Director de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales del ente actor, sino que sólo se determina que se proceda a sancionar a ese funcionario conforme a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tabasco, lo que implica que el titular de la Contraloría Municipal deberá iniciar, sustanciar y resolver el procedimiento relativo, en el que tendrá que respetarse la garantía de audiencia al servidor público.

Respecto del Municipio demandante no existe violación a las garantías de legalidad y audiencia pues en el Decreto impugnado no se le priva de ninguna de sus atribuciones y sólo se le ordena que actúe para cumplir con sus deberes como autoridad sancionadora en materia de responsabilidades de los servidores públicos, por lo que tampoco se viola el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, ya que si el Congreso local no está imponiendo ninguna sanción al servidor público municipal, no puede considerarse que se constituya una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y el Municipio.

9) Si bien los ordenamientos aplicables del Estado de Tabasco no contemplan la posibilidad de que el Congreso local apruebe en lo general o en lo particular los dictámenes de la cuenta pública municipal, el hecho de que en el Decreto combatido se apruebe en lo general la cuenta pública del Municipio actor por el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, dejándose salvedades respecto de las irregularidades destacadas en los considerandos quinto y sexto del propio Decreto, no se traduce en una violación al principio de certeza jurídica, ya que ese actuar permite al ente fiscalizado conocer con precisión los rubros en los que debe actuar para corregir y solventar las irregularidades detectadas, sin que se impida que se aprueben los rubros de la gestión financiera que no fueron objeto de observaciones.

10) Es inexacto que el Decreto impugnado otorgue de manera irregular la facultad sancionadora al Organismo Superior de Fiscalización y a la autoridad de control municipal, ya que es la legislación en materia de fiscalización de los recursos públicos la que establece las facultades que competen al citado Organismo para determinar las responsabilidades administrativas, así como los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública municipal, sin detrimento de otras medidas disciplinarias o punitivas que ese Organismo o la autoridad administrativa correspondiente puedan aplicar a los servidores públicos.

DECIMO.- El cuatro de mayo de dos mil seis tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto Cuarto, en relación con la fracción I del punto Tercero, del Acuerdo General 5/2001, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal el veintiuno de junio de dos mil uno y publicado en el Diario Oficial de la Federación del día veintinueve del mismo mes y año, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Estado de Tabasco por conducto de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo y el Municipio de Huimanguillo del mismo Estado, en el que resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno pues no se impugna la constitucionalidad de alguna norma general sino solamente la de un acto, conforme al criterio contenido en la

tesis 2a. V/2006 de este Organismo Colegiado, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1541, que establece:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE TIENEN COMPETENCIA PARA RESOLVERLAS AUN RESPECTO DEL FONDO, CUANDO EN ELLAS INTERVENGA UN MUNICIPIO Y NO SUBSISTA PROBLEMA ALGUNO DE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL (INTERPRETACION DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO 5/2001). El séptimo párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Pleno de la Corte para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que le compete conocer, para una mayor prontitud en su despacho y una mejor impartición de justicia. En esta tesitura, los considerandos del Acuerdo General Número 5/2001, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, revelan como uno de sus objetivos esenciales que el Pleno destine sus esfuerzos a los asuntos de mayor importancia para el orden jurídico nacional, y en ese orden de ideas, la fracción I de su punto tercero le reserva el conocimiento de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los recursos interpuestos en ellas, cuando sea necesaria su intervención, siendo esto último un concepto jurídico indeterminado cuya valoración y aplicación queda al prudente arbitrio de las Salas, quienes ejercerán su facultad de tal forma que se adapte a las exigencias sociales. Por otra parte, en atención a que los Municipios son quienes promueven más controversias constitucionales, a fin de propiciar una resolución más pronta de los asuntos en los que sean parte y cumplir con lo dispuesto en los artículos 17 y 94 de la Constitución Federal, el indicado acuerdo debe interpretarse en el sentido de que las Salas tienen competencia para resolver controversias constitucionales, aun respecto del fondo, siempre que se den las siguientes condiciones: a) Que no subsista un problema relativo a la inconstitucionalidad de alguna norma general, ya que la declaración de invalidez relativa requiere de un quórum calificado de cuando menos 8 votos, de conformidad con el artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y b) Que se trate de alguna de las controversias constitucionales previstas en los incisos b), f), g) e i) de la fracción I del referido artículo 105, es decir, de conflictos en los que intervenga un Municipio.”

SEGUNDO.- En principio, debe determinarse si la demanda de controversia constitucional se presentó dentro del plazo legal, para lo cual se precisa que en ella se solicita la invalidez del Decreto 099, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco de veintiocho de diciembre de dos mil cinco, en el que, por un lado, con las salvedades señaladas en los considerandos quinto y sexto, se aprueba en lo general la cuenta pública del Municipio actor, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil cuatro y, por otra parte, a fin de dar cumplimiento a los referidos considerandos, se instruye al Organismo Superior de Fiscalización de la entidad para que lleve a cabo las acciones legales, trámites, gestiones, diligencias y trabajos necesarios para que las irregularidades que acrediten la existencia de hechos y conductas que produzcan daños o perjuicios a la hacienda municipal o que deriven en conductas indebidas de los servidores públicos encargados de la vigilancia y aplicación de los recursos, sean fundamento para el fincamiento de las responsabilidades y sanciones correspondientes, así como, en su caso, para el reintegro de los recursos.

Así, el Decreto impugnado constituye un acto en sentido estricto, ya que se refiere a situaciones específicas y particulares que sólo atañen al Municipio actor, por lo que para determinar sobre la oportunidad en la presentación de la demanda debe atenderse al plazo previsto en la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que dispone:

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

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.”

Como puede advertirse, el plazo para la promoción de la controversia constitucional tratándose de actos, carácter que tiene el Decreto impugnado, es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

Ahora bien, del análisis integral de la demanda se advierte que la parte actora, al formularla, sólo citó la fecha de publicación del Decreto impugnado, en los siguientes términos:

“IV. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASI COMO, EN SU CASO, EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO.--- La aprobación, por parte del Congreso del Estado de Tabasco, y su publicación, por el titular del Poder Ejecutivo local, del Decreto 099, relativo a la revisión de la cuenta pública 2004 del H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Huimanguillo, Tabasco, y sus resultados, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, de fecha 28 de diciembre de 2005.”

Además, del examen de las constancias de autos no se desprende elemento alguno que permita determinar si el Decreto impugnado fue notificado al Municipio actor y, en su caso, la fecha en que ello ocurrió, o bien, cuándo conoció de él; por último, dicho Municipio tampoco señala fecha en que se ostente sabedor del mismo.

Por tanto, debe considerarse que el Municipio actor tuvo conocimiento del Decreto combatido el día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, esto es, el veintiocho de diciembre de dos mil cinco, por lo que el plazo para la promoción de la controversia constitucional se inició el lunes dos de enero de dos mil seis, día hábil siguiente al de la publicación referida, y feneció el martes catorce de febrero del mismo año, debiéndose descontar del cómputo respectivo el siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero, cuatro, cinco, once y doce de febrero, porque fueron sábados y domingos, respectivamente, y por tanto inhábiles, conforme a lo dispuesto por los artículos 2o. de la Ley Reglamentaria de la materia, 3o. y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el cinco de enero y seis de febrero de dos mil seis, en que se suspendieron las labores en este Alto Tribunal, según acuerdos del Tribunal Pleno de dos y treinta de enero del año citado.

En cuanto al cómputo anterior, se aclara que el lunes dos de enero de dos mil seis fue el primer día hábil siguiente a aquél en que se publicó el Decreto impugnado (veintiocho de diciembre de dos mil cinco), dado que, por una parte, el veintinueve, treinta y treinta y uno de diciembre de dos mil cinco correspondieron al segundo periodo de receso de este Alto Tribunal y, por ende, en esos días no corrió el plazo para la presentación de la demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria de la materia y, por otra parte, el primero de enero de dos mil seis fue inhábil, conforme a lo dispuesto por el artículo 2o. de esa Ley, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, si la demanda se recibió el siete de febrero de dos mil seis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según sello de recepción que obra en la misma, se concluye que su presentación resulta oportuna.

TERCERO.- Respecto de la legitimación procesal de quien promueva a nombre del Ayuntamiento de Huimanguillo, Estado de Tabasco, se examina esa cuestión por ser de orden público y, por ende, de estudio preferente, conforme a lo dispuesto por el último párrafo del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución.

El artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia establece:

“Artículo 11.-El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.”

Deriva de la disposición legal transcrita que el actor, el demandado y el tercero interesado, deben comparecer a las controversias constitucionales por conducto de los funcionarios facultados para representarlos en los términos de las normas que los rigen.

Ahora bien, en el auto de nueve de febrero de dos mil seis, por el que el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo por presentado sólo a Jorge Isaac Juárez Brindis, en su carácter de Síndico de Hacienda del Municipio actor.

Los artículos 36, fracción II, y 64, fracción III, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, prevén:

“Artículo 36.- El síndico del Ayuntamiento tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

II.- La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éstos fueren parte y en la gestión de las negociaciones de la Hacienda Municipal;

(...)”

“Artículo 64. Para los efectos de esta Ley son autoridades municipales:

(...)

III. El Síndico de Hacienda;

(...)"

De los numerales transcritos se advierte que el Síndico de Hacienda está facultado para representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, el Síndico promovente se encuentra legalmente legitimado para representar al Municipio actor y, por ende, para promover esta controversia constitucional, ya que, además, acreditó el carácter con que compareció con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de Presidente Municipal y Regidores, expedida por el Presidente del Consejo Electoral Municipal de Huimanguillo, Tabasco, de fecha veintidós de octubre de dos mil tres.

CUARTO.- En cuanto al análisis de la legitimación de la parte demandada, ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer las exigencias de la demanda en caso de que resulte fundada.

En el caso tienen el carácter de autoridades demandadas los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco y el Órgano Superior de Fiscalización de la entidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, que establece:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

(...)

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.

(...)"

Como se destacó en el considerando precedente de esta resolución, en términos de lo establecido en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, los demandados deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

Respecto del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, signa la contestación de la demanda Javier Díaz Hernández, con el carácter de Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Quincuagésima Octava Legislatura, lo que acredita con la documental consistente en la copia certificada del acta de la sesión ordinaria celebrada por el Pleno del Congreso el veintinueve de abril de dos mil cinco, en la que se estableció la integración de la Junta mencionada por el periodo comprendido del primero de mayo de dos mil cinco al treinta y uno de mayo de dos mil seis, de la que se desprende que la persona mencionada fungiría como Presidente de ese órgano de gobierno en el periodo mencionado.

El artículo 56, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, señala:

"Artículo 56.- Corresponden al Presidente de la Junta de Coordinación Política las atribuciones siguientes:

(...)

VIII. Tener la representación legal del Congreso, quedando facultado para otorgar, sustituir o revocar poderes y mandatos, incluso aquellos que requieran cláusula especial; y

(...)"

El numeral transcrito confiere al Presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado de Tabasco la facultad para representar legalmente a ese órgano legislativo, por lo que quien signa la contestación de la demanda cuenta con la legitimación necesaria para ello.

Asimismo, el Poder Legislativo del Estado de Tabasco cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se le imputa la emisión del decreto combatido, además de que es un órgano de los contemplados en la Ley Reglamentaria de la materia para intervenir como tal en las controversias constitucionales.

Por otra parte, respecto del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, contestó la demanda Manuel Andrade Díaz, Gobernador Constitucional de esa entidad, quien acreditó su personalidad con el Decreto 040 relativo al Bando Solemne para dar a conocer en todo el Estado de Tabasco, la declaración de Gobernador del Estado, publicado en el Diario Oficial de la entidad número 6182 de cinco de diciembre de dos mil uno.

El artículo 42 de la Constitución local, establece:

"Artículo 42. Se deposita el Poder Ejecutivo en un ciudadano que se denominará Gobernador del Estado Libre y Soberano de Tabasco."

Por tanto, si el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco se deposita en el Gobernador, es evidente que éste se encuentra legitimado para intervenir en la presente controversia en representación de aquél.

Además, el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que promulgó y publicó el Decreto impugnado y es un órgano de los contemplados en la Ley Reglamentaria de la materia para intervenir como tal en las controversias constitucionales.

Por último, en relación al Organismo Superior de Fiscalización del Congreso del Estado de Tabasco, signa la contestación de la demanda Francisco José Rullán Silva, con el carácter de titular de ese Organismo, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento, expedido por el Presidente de la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Tabasco el veintisiete de diciembre de dos mil tres.

El aludido fiscal se encuentra facultado para representar al citado Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, en términos de lo dispuesto por el artículo 76, fracción I, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, que a la letra dice:

“Artículo 76. El Fiscal Superior del Estado, tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

1. Representar al Organismo Superior de Fiscalización del Estado ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas o jurídicas colectivas, en los asuntos competencia del mismo;

(...)”

El Organismo de Fiscalización mencionado tiene legitimación pasiva para intervenir en el presente juicio, en virtud de que emitió los oficios HCE/OSFE/1502/2005 y HCE/OSFE/1519/2005, ambos de veintinueve de julio de dos mil cinco, en que se sustentan los considerandos quinto y sexto del artículo único del Decreto 099 impugnado.

Además, conviene señalar que los artículos 29, 40, fracciones I y II, y 72 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, prevén:

“Artículo 29.- El Organismo Superior de Fiscalización del Estado, en el informe de resultados, dará cuenta al Congreso del Estado, de los pliegos de observaciones que en su caso, se hubieren fincado, de los plazos concedidos para efectuar las solventaciones o cumplir las recomendaciones correspondientes, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades económicas y de la determinación legal para que en los términos legales haya lugar a la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias o querrelas de hechos presuntamente ilícitos, que realice de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.”

“Artículo 40.- Si de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, aparecieran irregularidades que acrediten la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Estado, de los Municipios, o el patrimonio de los entes públicos locales fiscalizables, el Organismo Superior de Fiscalización del Estado, procederá a:

I. Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;

II. Formular, ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades administrativas;

(...)”

“Artículo 72.- El Organismo Superior de Fiscalización del Estado, será el Organismo Técnico auxiliar del Congreso del Estado, de naturaleza desconcentrada, con autonomía funcional y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; encargado de revisar y fiscalizar las cuentas del erario estatal y municipal, conforme a las facultades conferidas en la Constitución del Estado, esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.”

De los numerales transcritos se advierte que el Organismo Superior de Fiscalización del Estado es un órgano técnico auxiliar del Congreso del Estado facultado para revisar y fiscalizar las cuentas del erario estatal y municipal y que goza de autonomía funcional y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y, entre otras cuestiones, cuenta con facultades para determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas, así como para formular ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades administrativas.

Por tanto, aun cuando el Organismo de Fiscalización no es un órgano originario previsto en el artículo 105, fracción I, constitucional, goza de autonomía funcional y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que debe reconocérsele legitimación pasiva en este juicio.

Igual criterio sostuvieron esta Segunda Sala y el Pleno de este Alto Tribunal al resolver las controversias constitucionales 34/2006 y 24/2006, promovidas por los Municipios de Centla y Cunduacán, ambos del Estado de Tabasco, respectivamente, la primera en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil seis y la segunda el cuatro de diciembre del mismo año.

QUINTO.- Por último, se precisa que Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández acredita su carácter de Procurador General de la República con la copia certificada de su correspondiente nombramiento, funcionario

que es parte en este asunto de acuerdo con lo previsto en el artículo 10, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTO.- Es infundada la causa de improcedencia que hace valer el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, consistente en que el Municipio actor hace valer únicamente cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad.

Efectivamente, el Pleno de este Alto Tribunal ya ha establecido que a través de la controversia constitucional, como uno de los medios de control de la regularidad constitucional respecto de los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal y del Distrito Federal, se permite la defensa integral del orden constitucional federal, con independencia de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Constitución Federal, por lo que si la parte actora plantea la transgresión de diversas disposiciones de la Constitución Federal relacionadas con las garantías de legalidad, además de la violación al artículo 115 de la Ley Suprema, por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Constitución Federal, dado que no es posible parcializar este importante control de la constitucionalidad; consecuentemente, esta controversia constitucional no resulta improcedente.

Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 98/99 del Tribunal Pleno, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 703, que establece:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.”

SEPTIMO.- En virtud de que las partes no hacen valer ninguna otra causa de improcedencia diversa a la analizada en el considerando precedente de esta resolución, ni de oficio se advierte la existencia de alguna otra, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

Este Organismo Colegiado considera infundado el planteamiento resumido en segundo término en el resultando tercero del presente fallo, consistente en la violación a la garantía de legalidad, produciendo indefensión al Municipio actor, ya que las inconsistencias consignadas en el pliego de cargos número HCE/OSFE/1502/2005, de veintinueve de julio de dos mil cinco, fueron aclaradas mediante oficio de seis de diciembre de ese año, entregado al titular del Organismo Superior de Fiscalización y al Presidente de la Tercera Comisión Inspector de Hacienda del Congreso del Estado de Tabasco, con anterioridad a la aprobación del dictamen de esa Comisión por el órgano legislativo y, no obstante ello, ni en el dictamen ni en el Decreto impugnado se hizo mención ni valoración alguna sobre las aclaraciones relativas, ni se solicitó explicación al respecto, además de que se entregaron varios resolutivos de procedimientos administrativos iniciados en

contra de servidores públicos municipales con motivo de las observaciones consignadas en el pliego de cargos, por lo que quedó sin materia, en lo conducente, ese dictamen.

A fin de dar respuesta al anterior planteamiento, conviene tener presente el contenido de la normatividad que regula el procedimiento de fiscalización del ejercicio del gasto público en el Estado de Tabasco.

Los artículos 26, 27, 36, fracciones XIII y XLI, 40, fracciones I a VI, 41 y 65, fracción VI, de la Constitución Política local establecen:

“Artículo 26.- El Congreso declarará al examinar y calificar la cuenta pública, si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas presupuestales respectivas, si los gastos están justificados o ha lugar a exigir responsabilidades.

Para tales efectos, el Congreso tiene facultades para practicar las investigaciones que considere procedentes.

La resolución que emita el Congreso al calificar la cuenta pública, es inatacable.”

“Artículo 27.- Durante el segundo período ordinario, el Congreso se ocupará preferentemente, de revisar y calificar la cuenta pública, así como de estudiar, discutir y votar las Leyes de Ingresos de los Municipios y del Estado y el Decreto del proyecto del Presupuesto General de Egresos de este último, que deberá ser presentado por el Ejecutivo, a más tardar en el mes de noviembre del año que corresponda.

Si iniciado el año fiscal, no está aprobado el Presupuesto General de Egresos enviado por el titular del Ejecutivo del Estado para dicho período, transitoriamente, se utilizarán los parámetros aprobados para el ejercicio fiscal inmediato anterior, en los términos que señale la ley de la materia, hasta en tanto la Legislatura apruebe el nuevo Presupuesto.”

“Artículo 36.- Son facultades del Congreso:

(...)

XIII.- Supervisar, coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, al Organo Superior de Fiscalización del Estado y expedir la ley que regule su organización y atribuciones. Designar y remover al titular de dicho Organo, al Oficial Mayor del Congreso, y a los demás servidores públicos al servicio del Poder Legislativo, en los términos que señalen las leyes aplicables;

(...)

XLI.- Revisar, fiscalizar y calificar las cuentas públicas de los tres Poderes del Estado, de los Municipios y de los demás entes fiscalizables, sin perjuicio de las evaluaciones trimestrales, por períodos anuales, a más tardar en el segundo período de sesiones ordinario siguiente, con base en los informes técnicos, financieros y los demás soportes documentales suficientes, que en términos de ley, presente el Organo Superior de Fiscalización del Estado.

Cuando el Congreso se encuentre en receso, la calificación podrá realizarse dentro de un período extraordinario, o bien, dentro de los primeros treinta días del siguiente período ordinario de sesiones.

Siempre que las condiciones administrativas lo permitan, la cuenta pública podrá revisarse y calificarse por períodos inferiores a los establecidos en este artículo;

(...)”

“Artículo 40.- El Organo Superior de Fiscalización del Estado, dependerá del Congreso, y sin excepción revisará y fiscalizará las cuentas del erario estatal y de los Municipios. Será un órgano técnico auxiliar de naturaleza desconcentrada, que tendrá autonomía funcional y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

El Organo Superior de Fiscalización del Estado, tendrá las siguientes facultades:

I.- Revisar y fiscalizar los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado y de los entes públicos locales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas estatales, a través de los informes técnicos y financieros, que se rendirán en los términos que disponga la ley;

II.- Fiscalizará los recursos que como aportaciones del erario federal a la hacienda estatal o municipal, administren y ejerzan las entidades del Gobierno del Estado,

los Municipios, y en su caso, los particulares, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás leyes que de ella emanen;

III.- Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos públicos, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, documentos o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos;

IV.- Entregar, sin perjuicio de las evaluaciones que por períodos trimestrales establece esta Constitución respecto al gasto público ejercido, el informe final técnico y financiero de la revisión de la cuenta pública que corresponda, a la Cámara de Diputados a más tardar el 1o. de agosto del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que, después de su calificación, tendrá carácter público.

V.- Determinar las responsabilidades administrativas, así como los daños o perjuicios que afecten la hacienda pública del Estado, de los Municipios o el patrimonio de los entes públicos locales, derivados de la fiscalización realizada y, sin detrimento de otras medidas disciplinarias o punitivas del órgano o autoridad competente, podrá fincar a los servidores públicos y demás sujetos obligados, mediante el pliego respectivo, las responsabilidades, indemnizaciones y sanciones pecuniarias procedentes, mismas que, para estos fines, las dos últimas se harán efectivas por conducto de la autoridad hacendaria del Estado, en términos del Código Fiscal local, reintegrándose las cantidades correspondientes a la entidad que haya sufrido directamente el perjuicio patrimonial; las demás sanciones, pasarán a favor del erario de que se trate.

El Poder Ejecutivo a través de su dependencia competente, y en específico, para estos fines, como autoridad hacendaria para ambos casos del erario estatal y municipal, aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción V del presente artículo, en los términos previstos por el Código Fiscal del Estado, debiendo reintegrar las cantidades respectivas al ente que sufrió directamente la afectación, con motivo de la conducta de que se trate;

VI.- En las situaciones excepcionales determinadas por la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización, que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si dichos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y términos señalados por la ley, dará lugar al fincamiento de las responsabilidades que correspondan;

(...)

“Artículo 41.- Las cuentas públicas de los tres Poderes del Estado y de los Municipios, deberán ser entregadas, por éstos, al Congreso del Estado a más tardar el 31 de marzo del año siguiente. Así mismo, el Organismo Superior de Fiscalización del Estado deberá concluir la glosa y fiscalización y entregar los informes técnicos y financieros, al Congreso del Estado, a más tardar el primero de agosto del año siguiente de que se trate. El incumplimiento de este precepto imputable a los servidores públicos del citado órgano, es causa de responsabilidad en los términos de las leyes aplicables.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Congreso del Estado por conducto del Organismo Superior de Fiscalización del Estado en el ejercicio de sus facultades y obligaciones, realizará evaluaciones que comprendan períodos trimestrales del ejercicio fiscal de que se trate, las cuales tendrán carácter de provisional y podrán iniciarse a partir del mes subsecuente al que procediere la evaluación correspondiente, con apoyo en los informes de autoevaluación que remitan dentro del término de treinta días las entidades ejecutoras del gasto. En el desarrollo de tal actividad, habrán de realizarse la revisión, fiscalización y auditoría del gasto público ejercido a dicha fecha. Cuando así lo requiera, el órgano técnico, podrá auxiliarse para el ejercicio de sus atribuciones, de despachos o profesionistas especializados en las diversas tareas de fiscalización que le competen.

De la evaluación que practique el Organismo Superior de Fiscalización del Estado en forma trimestral, deberá hacer las observaciones para que se realicen las solventaciones correspondientes. De encontrarse irregularidades que ameriten la intervención del Congreso del Estado, dicho órgano técnico lo hará del conocimiento de éste, sin necesidad de esperar el examen y calificación anual;

satisfaciéndose las formalidades legales se emitirá la resolución que en derecho procediere.

En los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y con respecto a los informes que mensualmente, y con carácter obligatorio rinden las entidades sujetas a cuenta pública; los respectivos órganos internos de control o de vigilancia, según se trate, en cada nivel de gobierno, estarán obligados a remitir la información necesaria sobre el contenido de los mismos, proporcionando en igual término los pormenores de las acciones de control, evaluación y en su caso de autoevaluación que al efecto se hubieren realizado.”

“Artículo 65.- El Municipio Libre tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales y los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades:

(...)

VI. El Congreso del Estado, aprobará las Leyes de Ingresos de los Municipios; así mismo, revisará y fiscalizará sus cuentas públicas, en relación a los planes municipales y a sus programas operativos anuales.

(...)

La cuenta pública de los Ayuntamientos o Concejos Municipales, se analizará, fiscalizará y calificará anualmente por el Congreso del Estado; para tal efecto aquellos, enviarán mensualmente al Organismo Superior de Fiscalización del Estado, dentro de los quince días del mes siguiente que corresponda, la cuenta comprobada y debidamente documentada del mes anterior, con los informes técnicos financieros que acrediten las erogaciones y el avance de las metas físicas de sus proyectos. Así mismo, y a más tardar el 31 de marzo del año siguiente, en complemento a la cuenta pública comprobada del último mes del período, deberán remitir la evaluación de su programa operativo anual, en relación a las metas que se establecieron por el año que corresponda y el avance de su Plan Municipal de Desarrollo, para su inclusión correspondiente.

Al presentar el informe del primer mes del ejercicio, deberá adjuntarse el presupuesto de egresos aprobados para dicho ejercicio fiscal. Los ajustes presupuestales autorizados deberán presentarse en el informe mensual correspondiente.

(...)”

Los artículos 2, fracciones I a IV, VIII, y X a XIV, 3, 8, 9, 14, fracciones I, IV a VIII y XIII a XVII, 15, 17, 27, 29, 40 y 47 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, disponen:

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

I. Ayuntamiento: Los Organos de Gobierno de los Municipios;

II. Congreso: El Honorable Congreso del Estado;

III. Comisión (es) Inspector(a) (s): Comisión Permanente Interna del Congreso, con atribuciones propias e inherentes a la dictaminación de las cuentas públicas de los sujetos fiscalizables, del ámbito de su competencia;

IV. Cuenta pública: El informe anual que, sin perjuicio de las evaluaciones trimestrales, del avance de la gestión financiera; o tratándose de los Municipios, los informes mensuales; rinden respectivamente al Congreso, por conducto del Organismo Técnico de Fiscalización, los Poderes del Estado, los Ayuntamientos, sus organismos o entidades paraestatales, así como los órganos autónomos creados constitucionalmente, y en su caso, los demás entes fiscalizables; sobre su gestión financiera y presupuestal, con el objeto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos durante el ejercicio fiscal correspondiente, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas y con base en los programas y criterios aprobados;

(...)

VIII. Fiscalización: Conjunto de acciones que se llevan a cabo por conducto del Organismo Técnico de Fiscalización; en los términos de las disposiciones constitucionales, de esta Ley y demás ordenamientos aplicables; indistintamente, para el control, inspección, revisión, auditoría y evaluación de la aplicación del gasto público, conforme los ingresos del erario y para los efectos de la calificación de la Cuenta Pública, de los entes fiscalizables sujetos a rendir la misma;

(...)

X. Glosa: Revisión legal, numérica y contable de las cuentas públicas, respecto del manejo de fondos, valores y bienes que integran respectivamente, la hacienda pública estatal y municipal;

XI. Informe de avance de gestión financiera: El informe, que como parte integrante de la cuenta pública, y sin detrimento de las autoevaluaciones e informes parciales, y su evaluación por el Organo, rinden los entes públicos fiscalizables al Congreso a través del Organo, sobre los avances físicos y financieros de los programas aprobados, a fin de que el Organo, fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas;

XII. Informe de autoevaluación: Documento emitido por cada uno de los Poderes y los Ayuntamientos, y en su caso, los demás sujetos de la cuenta pública; reflejando la administración, custodia y aplicación de los recursos públicos que utilicen en el transcurso del ejercicio fiscal para el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus planes y programas, de conformidad con las leyes y demás disposiciones en la materia. El informe se rinde como parte integrante de la cuenta pública al Congreso, de manera trimestral conforme a las disposiciones legales aplicables;

XIII. Informe de resultados: Informe técnico-financiero resultante de la fiscalización de las cuentas públicas, realizado por el Organo y con conocimiento del Organo de Gobierno, remitido a la Comisión Inspector de Hacienda competente;

XIV. Organo: El Organo Superior de Fiscalización del Estado.

(...)"

"Artículo 3.- La revisión, fiscalización y glosa de la cuenta pública está a cargo del Congreso del Estado, el cual se apoya para tales efectos en las Comisiones Inspectoras y en el Organo; mismo que funcionalmente tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia cuenta pública, en términos de lo establecido en la Constitución del Estado, la presente Ley y en las demás disposiciones aplicables.

Dicho Organo, conocerá además de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos del Congreso del Estado, en los términos que se precisen en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el Reglamento Interior del Congreso y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables."

"Artículo 8.- La cuenta pública deberá ser presentada al Congreso del Estado, a través del Organo, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a su ejercicio, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la cuenta pública, cuando medie solicitud previa al plazo legal, debidamente justificada a juicio del Congreso o de la Comisión Permanente; debiendo comparecer en todo caso el Secretario o su equivalente de que se trate o el Presidente municipal, a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de treinta días naturales.

En el caso de los organismos públicos descentralizados u órganos desconcentrados, la cuenta pública deberá ser rendida a través del Poder o del Ayuntamiento del que formen parte. En lo que respecta a los órganos autónomos creados por la Constitución local, deberá ser presentada directamente en los términos de esta Ley.

El Organo Superior de Fiscalización, deberá concluir la auditoría, glosa y fiscalización y entregar los informes técnicos y financieros, que consolidados integrarán el informe de resultados al Congreso del Estado, a más tardar el 1o. de agosto del año siguiente de que se trate. El incumplimiento de este precepto imputable a los servidores públicos del Organo, es causa de responsabilidad en los términos de las leyes aplicables.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Congreso por conducto del Organo, en el ejercicio de sus facultades y obligaciones, realizará evaluaciones que comprendan períodos trimestrales del ejercicio fiscal de que se trate, las cuales tendrán carácter de provisional y podrán iniciarse a partir del mes subsecuente al que procediere la evaluación correspondiente, con apoyo en los informes de autoevaluación que remitan dentro del término de treinta días las entidades ejecutoras del gasto. En el desarrollo de tal actividad, habrán

de realizarse la revisión, fiscalización y auditoría del gasto público ejercido a dicha fecha. Cuando así lo requiera, el órgano técnico, podrá auxiliarse para el ejercicio de sus atribuciones, de despachos o profesionistas especializados en las diversas tareas de fiscalización que le competen, mismos que serán contratados en los términos previstos en el artículo 22 de esta Ley.

De la evaluación que practique el Organo, en forma trimestral, deberá hacer las observaciones para que se realicen las solventaciones correspondientes. De encontrarse irregularidades graves que ameriten la intervención del Congreso del Estado, dicho órgano técnico dentro del término de treinta días hábiles, lo hará del conocimiento de éste, sin necesidad de esperar el examen y calificación anual; satisfaciéndose las formalidades legales se emitirá la resolución que en derecho procediere.

En los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y con respecto a los informes que mensualmente y con carácter obligatorio rinden las entidades sujetas a cuenta pública, los respectivos órganos internos de control o de vigilancia, según se trate, en cada nivel de gobierno, estarán obligados a remitir la información necesaria sobre el contenido de los mismos, proporcionando en igual término los pormenores de las acciones de control, evaluación y en su caso, de autoevaluación que al efecto se hubieren realizado.

“Artículo 9.- La cuenta pública que se rinda al Congreso deberá consolidar toda la información que se hubo remitido en los informes de autoevaluación y en su caso, contenidos en el informe de avance de gestión financiera.”

“Artículo 14.- Para la revisión y fiscalización de la cuenta pública, el Organo Superior de Fiscalización del Estado, sin perjuicio de las facultades contenidas en los artículos 40 y 41 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, tendrá las atribuciones siguientes:

I. Revisar y fiscalizar los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado y de los entes públicos locales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas estatales, a través de los informes técnicos y financieros, que se rendirán en los términos que disponga la ley;

(...)

IV. Evaluar el informe de avance de gestión financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos;

V. Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas conforme a las metas o a los lineamientos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos;

VI. Verificar que los entes fiscalizables que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes, además con apego a las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

VII. Verificar que las operaciones que realicen los Poderes del Estado, los Ayuntamientos y los demás entes públicos fiscalizables, sean acordes con la correspondiente Ley de Ingresos, con el Presupuesto General de Egresos que corresponda, y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal del Estado; la Ley de Deuda Pública del Estado; Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; Leyes Orgánicas del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial del Estado; de los Municipios y demás disposiciones constitucionales, legales y administrativas aplicables a estas materias;

VIII. Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes del Estado, a los Ayuntamientos y demás entes públicos fiscalizables se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados y si se ajustan a la normatividad aplicable;

(...)

XIII. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo,

custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos o de los demás entes sujetos de fiscalización;

XIV. Ordenar o efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos;

XV. Formular pliegos de observaciones, en los términos de esta Ley, proponiendo los plazos pertinentes para la solventación de las mismas, acorde a su naturaleza, en los casos que resulte procedente. Dichos plazos no podrán ser menores de quince, ni mayores de cuarenta y cinco días hábiles. Las solventaciones a cargo de los entes fiscalizables habrán de ser cumplimentadas por las dependencias competentes conforme lo dispuesto en sus leyes orgánicas, o en su defecto, por el área de control y evaluación o en ausencia de éstas, por las unidades administrativas que hubieren aplicado el gasto;

XVI. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal y municipal, al patrimonio de las entidades paraestatales y de los demás entes fiscalizables; fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y las sanciones pecuniarias correspondientes; así como previa determinación de la existencia de hechos o actos irregulares o graves, derivados de sus tareas de fiscalización, promover ante las autoridades administrativas competentes el fincamiento de otras responsabilidades a que se refieren la Constitución Política del Estado y las leyes secundarias; asimismo, previa autorización del Congreso, presentar las denuncias y querrelas penales en términos de la legislación aplicable;

XVII. Fincar por excepción, las responsabilidades a determinarse por el órgano de control preventivo, para su imposición por el superior jerárquico que corresponda; las sanciones correspondientes a los servidores públicos responsables por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado, tratándose de las situaciones excepcionales que determina esta Ley;

(...)

Artículo 15.- Respecto a los informes de autoevaluación, el Organo Superior de Fiscalización del Estado en cumplimiento a las funciones de evaluaciones, únicamente podrá auditar y fiscalizar los conceptos que como parte del gasto ejercido estén reportados en él como procesos concluidos por los Poderes del Estado, los Ayuntamientos y los demás entes fiscalizables.

Al efecto, el citado Organo habrá de realizar observaciones que estime pertinentes, otorgándole al Poder, Ayuntamiento o ente de que se trate, un término que no deberá exceder de cuarenta y cinco días hábiles para que formulen los comentarios que procedan o solventen las observaciones realizadas.

Los comentarios a las observaciones ó solventaciones a que se refiere este artículo, deberán cumplimentarse en términos de lo señalado en el artículo 14, fracción XV, última parte de esta Ley.”

“Artículo 17.- El Organo, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, podrá además sin perjuicio de las evaluaciones, realizar visitas, supervisiones y auditorías, integrales o de tipo financiero, técnico, operacional, de resultado de programas y/o de legalidad, durante el ejercicio fiscal en curso, respecto de los procesos reportados como concluidos en el Informe de Avance de Gestión Financiera.”

“Artículo 27.- El Organo Superior de Fiscalización del Estado, deberá concluir la glosa y fiscalización y entregar los informes técnicos y financieros al Congreso del Estado, a más tardar el 1o. de agosto del año siguiente de que se trate. El incumplimiento de este precepto imputable a los servidores públicos del Organo, es causa de responsabilidad en los términos de las leyes aplicables.

Mientras no acontezca lo señalado en el párrafo que antecede, tanto los legisladores como los servidores públicos del citado Organo y los profesionales contratados al efecto, deberán guardar reserva de las actuaciones e informaciones a que tengan acceso con motivo de dicha cuenta.”

“Artículo 29.- El Organo Superior de Fiscalización del Estado, en el informe de resultados, dará cuenta al Congreso del Estado, de los pliegos de observaciones que en su caso, se hubieren fincado, de los plazos concedidos para efectuar las

solventaciones o cumplir las recomendaciones correspondientes, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades económicas y de la determinación legal para que en los términos legales haya lugar a la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias o querellas de hechos presuntamente ilícitos, que realice de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.”

“Artículo 40. Si de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, aparecieran irregularidades que acrediten la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios a la hacienda pública del Estado, de los Municipios, o el patrimonio de los entes públicos locales fiscalizables, el Organo Superior de Fiscalización del Estado, procederá a:

I. Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;

II. Formular, ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades administrativas;

III. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco;

IV. Presentar previa autorización del Congreso, las denuncias y querellas penales a que haya lugar; y

V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes.”

“Artículo 47.- Los Poderes del Estado, los Ayuntamientos y demás entes fiscalizables, dentro de un plazo improrrogable de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que reciban los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante el Organo Superior de Fiscalización del Estado. Cuando los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos presentados no sean suficientes a juicio del Organo para solventar las observaciones, iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que se refiere el siguiente capítulo y, en su caso, aplicará las sanciones pecuniarias a que haya lugar, en los términos de esta Ley. De igual manera, cuando el caso lo amerite, procederá a efectuar ante la instancia superior competente, para los fines que legalmente procedan, las denuncias y querellas correspondientes.”

Se desprende de los preceptos transcritos, en lo que al caso interesa, que es facultad del Congreso del Estado de Tabasco revisar, fiscalizar y calificar anualmente las cuentas públicas de los Municipios de la entidad, a fin de determinar si las cantidades percibidas y gastadas por aquéllos están de acuerdo con las partidas presupuestales respectivas, si los gastos están justificados o ha lugar a exigir responsabilidades, para lo cual se apoyará y auxiliará en las Comisiones Inspectoras del Congreso y en el Organo Superior de Fiscalización, que depende de la Legislatura y constituye un organismo técnico auxiliar de naturaleza desconcentrada, que cuenta con autonomía funcional y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, el que sin excepción debe revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales, así como investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos públicos.

Asimismo, se advierte de las normas reproducidas que la revisión, fiscalización y calificación anual de las cuentas públicas, entre ellas, las de los Municipios, se realiza a través de un procedimiento conformado por una serie de actos concatenados, entre los que existe una vinculación de causalidad jurídica; de esos actos cabe destacar los siguientes:

a) Los Municipios deben enviar mensualmente al Organo Superior de Fiscalización de la entidad, dentro de los quince días del mes siguiente al que corresponda, el informe de autoevaluación respecto de la cuenta comprobada y debidamente documentada del mes anterior, con los informes técnicos y financieros que acrediten las erogaciones y el avance de las metas físicas de sus proyectos. Asimismo, deberán entregar la cuenta pública anual a más tardar el treinta y uno de marzo (artículos 41 y 65, fracción IV, de la Constitución y 8 de la Ley de Fiscalización Superior).

b) El Organo Superior de Fiscalización realizará evaluaciones trimestrales del ejercicio fiscal, que tendrán carácter provisional, con apoyo en los informes de autoevaluación que le presenten los entes fiscalizables (artículos 36, fracción XLI, 40, fracción IV, y 41 de la Constitución y 8 de la Ley de Fiscalización Superior).

c) Como resultado de la autoevaluación trimestral referida, el Organo Superior de Fiscalización deberá emitir los pliegos de observaciones pertinentes a los entes fiscalizables a fin de que éstos las solventen en el

plazo que aquél establezca, el que no podrá ser menor de quince, ni mayor de cuarenta y cinco días hábiles (artículos 41 de la Constitución y 8, 14, fracción XV, 15 y 47 de la Ley de Fiscalización Superior).

d) El Organismo Superior de Fiscalización, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, también podrá realizar visitas, supervisiones y auditorías, integrales o de tipo financiero, técnico, operacional, de resultado de programas y/o de legalidad, durante el ejercicio fiscal (artículos 40, fracción III, de la Constitución, 14, fracciones VIII y XIV, y 17 de la Ley de Fiscalización Superior).

e) Si los pliegos de observaciones no son solventados en el plazo referido, o bien, si el Organismo Superior de Fiscalización estima que la documentación y argumentos presentados no son suficientes para solventar las observaciones, aquél podrá emitir el pliego de cargos correspondiente, determinar los daños y perjuicios a la hacienda pública municipal, iniciar el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, aplicar las sanciones pecuniarias a que haya lugar, promover ante las autoridades administrativas competentes el fincamiento de otras responsabilidades y, previa autorización del Congreso, presentar las denuncias y querrelas penales que procedan (artículos 40, fracción V, de la Constitución, 14, fracción XVI, y 47 de la Ley de Fiscalización Superior).

f) El Organismo Superior de Fiscalización debe presentar a la Comisión Inspectoral de Hacienda del Congreso local, el informe técnico y financiero de resultados de la revisión y fiscalización de la cuenta pública a más tardar el primero de agosto del año siguiente al ejercicio de que se trate, el que deberá contener los dictámenes de revisión, el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del apego a los programas, el cumplimiento a los principios de contabilidad gubernamental, los resultados de la gestión financiera, la comprobación del cumplimiento a las disposiciones de las Leyes de la materia, el análisis de las desviaciones presupuestarias, las solventaciones a las observaciones, la proposición del plazo para solventar las que hayan quedado pendientes y los demás requisitos a que se refieren dichas Leyes (artículos 40, fracción IV, y 41 de la Constitución, 2, fracción XIII, 8, 27 y 28 de la Ley de Fiscalización Superior).

g) La Comisión Inspectoral de Hacienda del Congreso local deberá rendir el dictamen de la cuenta pública anual para que la Legislatura la califique a más tardar en el segundo período de sesiones ordinario siguiente, con base en los informes técnicos, financieros y los demás soportes documentales suficientes, que en términos de ley, presente el Organismo Superior de Fiscalización del Estado, y si el Congreso se encuentre en receso, la calificación podrá realizarse dentro de un periodo extraordinario, o bien, dentro de los primeros treinta días del siguiente periodo ordinario de sesiones (artículos 36, fracción XLI, de la Constitución y 2, fracción III, de la Ley de Fiscalización Superior).

Ahora bien, en el pliego de cargos contenido en el oficio HCE/OSFE/1502/2005, de veintinueve de julio de dos mil cinco, se consigna lo siguiente:

“Este Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, con fundamento en los artículos 40, primero y segundo párrafos, fracción IV, y 41, tercer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; 8, quinto párrafo; 14, fracciones XVI, XXII; 40, fracción II, 45, 47, 73 y 76, fracciones I, XII y XXVIII; artículos Séptimo y Octavo Transitorios de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco; 2, 3, fracción XII, 4 y 21, fracción XV del Reglamento Interior del Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, emite el presente pliego de cargos, derivado del apartado de hallazgos y observaciones de las evaluaciones trimestrales practicadas a los informes de autoevaluación de ejercicio 2004 y una vez analizada y valorada la información y documentación proporcionada por el Municipio, con el fin de solventar las observaciones y recomendaciones dadas a conocer en las evaluaciones trimestrales del ejercicio 2004, procede a emitir el presente pliego de cargos, de conformidad con los siguientes:--- ANTECEDENTES.- I).- Con oficio circular número HCE/OSFE/043/2004, de fecha 14 de septiembre de 2004, notificado el día 21 del mismo mes y año, se remitió al H. Ayuntamiento Municipal de Huimanguillo, el resultado de la evaluación así como los hallazgos y observaciones, relativos a la autoevaluación presupuestal-financiera y evaluación del gasto público del primer trimestre (enero-marzo) del año 2004, en este mismo documento se señaló el plazo para la solventación de las observaciones efectuadas.--- II).- Con oficio circular número HCE/OSFE/054/2004, de fecha 13 de diciembre de 2004, notificado el día 22 del mismo mes y año, se remitió al H. Ayuntamiento Municipal de Huimanguillo, el resultado de la evaluación así como los hallazgos y observaciones, relativos a la autoevaluación presupuestal-financiera y evaluación del gasto público del segundo trimestre (abril-junio) del año 2004, en este mismo documento se señaló el plazo para la solventación de las observaciones efectuadas.--- III).- Con oficio número HCE/OSFE/DFEG/520/005, de fecha 16 de marzo de 2005, notificado el día 18 del mismo mes y año, se remitió al

H. Ayuntamiento Municipal de Huimanguillo, el resultado de la evaluación así como los hallazgos y observaciones, relativos a la autoevaluación presupuestal-financiera y evaluación del gasto público del tercer trimestre (julio-septiembre) del año 2004, en este mismo documento se señaló el plazo para la solventación de las observaciones efectuadas.--- IV).- En relación con las observaciones del primero, segundo y tercer trimestre del ejercicio 2004, el titular de la Contraloría Municipal envió los oficios Nos. CM/609 y 613/2004, CM/087 y 299/2005, de fechas 22 y 27 de octubre de 2004, 24 de enero y 29 de abril de 2005, respectivamente dirigidos al titular del Organismo Superior de Fiscalización del Estado, que contienen información y documentación a efecto de solventar las observaciones correspondientes. --- V).- Mediante oficio número HCE/OSFE/833/05/2005 de fecha 31 de mayo de 2005, notificado en fecha 08 de junio del mismo año y en atención a lo acordado con los Diputados integrantes de la Segunda Comisión Inspectora de Hacienda este Organismo Superior de Fiscalización del Estado hizo del conocimiento de ese H. Ayuntamiento Municipal que contaba con un plazo extraordinario, único e improrrogable de 15 días hábiles para formular las solventaciones o los comentarios pertinentes tendientes a la justificación de las observaciones de los tres trimestres del ejercicio fiscal 2004 (período enero-septiembre), señalándose además en el mismo oficio que de no ser solventadas las observaciones se procedería a determinar cargos para ser puestos a consideración de las instancias competentes para fincar las responsabilidades administrativas y resarcitorias que resulten procedentes a los servidores públicos.--- VI).-En atención al punto anterior el Contralor Municipal, envió oficios Nos. CM/544/05, CM/510/05 de fecha 4 y 21 de julio de 2005, recibido en este Organismo Superior de Fiscalización del Estado el día 23 de julio de 2005, misma que contiene información y documentación, con el objeto de solventar las observaciones que se les dio a conocer mediante el oficio denominado 'informe de la situación que guardan las solventaciones de los tres trimestres del ejercicio fiscal 2004 (período enero-septiembre).' VII).- Con oficio número HCE/OSFE/DFEG/889/2005, de fecha 10 de junio de 2005, notificado el día 14 del mismo mes y año, se remitió al H. Ayuntamiento Municipal de Huimanguillo el resultado de la evaluación así como los hallazgos y observaciones, relativos a la autoevaluación presupuestal-financiera y evaluación del gasto público del cuarto trimestre (octubre-diciembre) del año 2004, en este mismo documento se señaló el plazo para la solventación de las observaciones efectuadas.--- VIII).-Con respecto al punto anterior, el Contralor Municipal, presentó oficio número CM/5441/05, CM/527/05 de fecha 8 y 19 de julio de 2005, recibido en este Organismo Superior de Fiscalización del Estado, el día 9 y 19 de julio de 2005, mediante el cual envía información y documentación con el objeto de solventar las observaciones determinadas en la evaluación del cuarto trimestre del 2004.--- Derivado de lo anterior, se señala el siguiente:--- Considerando Unico.- Como resultado de los hallazgos y observaciones de los cuatro trimestres evaluados relativos al ejercicio 2004 y en consideración a que con los argumentos y pruebas documentales presentadas no se solventaron las observaciones y recomendaciones al control interno que más adelante se señalan, se presenta el siguiente:--- ANALISIS.--- Capítulo I.- Observaciones Presupuestales y Financieras no Solventadas... Por lo expuesto y fundado, este Organismo Superior de Fiscalización del Estado:--- RESUELVE:--- PRIMERO.- En relación con las observaciones no solventadas de los trimestres del año 2004, enero-marzo en cantidad de \$ 156,947.00, abril-junio en cantidad \$ 4'256,619.74, julio-septiembre en cantidad de \$ 5'345,288.64 y octubre-diciembre en cantidad de \$ 5'667,571.24 descritas, se informa que este Organismo Superior de Fiscalización del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 40, primero y segundo párrafos, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; 14, fracción XVI, 40, fracción II, y 76, fracción XII, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, requiere que por su conducto la Contraloría Municipal de ese Gobierno Municipal que Usted Preside, proceda a la instauración y conclusión de los procedimientos administrativos tendientes a fincar responsabilidades a los servidores públicos que por su empleo, cargo o comisión tuvieron intervención en los actos de los cuales se derivaron las observaciones no solventadas que en el presente pliego se le han dado a conocer, asimismo el Organismo Interno de Control deberá vigilar el reintegro de los recursos a

las arcas municipales, respecto de las observaciones que en cantidad líquida han quedado señaladas en el presente oficio y de las cuales se hace el señalamiento expreso de su reintegro. Ahora bien, con relación a las recomendaciones al control interno señaladas en el capítulo que antecede, considerando que las mismas no resultan en un daño patrimonial a la hacienda municipal, pero pudieran constituir faltas administrativas si de manera reiterada continúan efectuando dichas prácticas; este Organismo Superior de Fiscalización del Estado, solicita por su conducto, a la Contraloría Municipal de ese Gobierno Municipal que usted Preside, lleve a cabo las acciones tendientes al cumplimiento de las recomendaciones señaladas en el capítulo respectivo.--- Derivado de lo anterior y conforme a lo señalado en los artículos 13, fracción IX, 14, fracción XI, y 76, fracción XI, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, se requiere en este mismo acto, que conforme se vayan instaurando los procedimientos respectivos, informe a este Organismo Superior de Fiscalización del Estado, los mismos, con el fin que esta autoridad haga del conocimiento de los citados procedimientos al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco.--- SEGUNDO.- Notifíquese.”

Como se advierte de la anterior transcripción del pliego de cargos HCE/OSFE/1502/2005, de veintinueve de julio de dos mil cinco, a través de los oficios de fechas catorce de septiembre y trece de diciembre de dos mil cuatro, dieciséis de marzo y diez de junio de dos mil cinco, notificados al Municipio actor los días veintinueve de septiembre y veintidós de diciembre de dos mil cuatro, dieciocho de marzo y catorce de junio de dos mil cinco, respectivamente, el Organismo Superior de Fiscalización emitió los resultados de la evaluación y los hallazgos y observaciones relativos a la autoevaluación presupuestal-financiera y evaluación del gasto público de los cuatro trimestres del ejercicio de dos mil cuatro, respecto de los cuales el Contralor Municipal presentó ante el Organismo mencionado diversos oficios de fechas veintidós y veintisiete de octubre de dos mil cuatro, veinticuatro de enero, veintinueve de abril, cuatro, ocho, diecinueve y veintiuno de julio de dos mil cinco, a través de los cuales aportó diversa información y documentación para el efecto de solventar las observaciones relativas.

En el propio pliego de cargos se hace constar que con los argumentos y pruebas documentales aportadas por el Contralor Municipal no se solventaron diversas observaciones y recomendaciones formuladas al órgano de control interno municipal, por lo que se procedió a precisar esas observaciones y recomendaciones pendientes de cumplimiento y, asimismo, se requirió al Municipio actor para que a través de la Contraloría Municipal se procediera a la instauración y conclusión de los procedimientos administrativos tendientes a fincar responsabilidades administrativas a los servidores públicos que tuvieron intervención en los actos de que derivan las observaciones no solventadas, así como para vigilar el reintegro de los recursos a las arcas municipales y la ejecución de las acciones para el acatamiento de las recomendaciones hechas al órgano de control interno municipal.

Por otro lado, en el diverso pliego de cargos número HCE/OSFE/1519/2005, de veintinueve de julio de dos mil cinco, se consigna lo siguiente:

“Este Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, con fundamento en los artículos 13, 14, fracciones I, VII, VIII, XIII, XV, XVI, XVII y XXII, 40, fracción I, 47 y 76, fracción (sic) XII y XXVIII de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco; 2, 4, 5, fracción (sic) X y XV, 6, fracción VIII, 17, fracciones II, III, VIII y XIII, 20, fracciones I, III, IV, V; VI, IX, XI, XV y XVII, 21, fracciones II, III, IV, VI, XII, XV y XXV del Reglamento Interior del Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, y derivado del pliego de hallazgos y observaciones notificado al CPA. Walter Herrera Ramírez, en su carácter de Presidente Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, contenido en el oficio número HCE/OSFE/DATPIP-S/1276/06/2005 de fecha 29 de junio de 2005, emitido por el C. Lic. Francisco José Rullán Silva, en su carácter de Fiscal Superior del Estado, con motivo de la auditoría a los proyectos OP048.- Rehabilitación de camino con material pétreo en tramos aislados y construcción de obra de drenaje menor, Ej. Huapacal 1a. sección; OP127.- Pavimentación de camino con mezcla asfáltica, Ej. Coabanal 2a. sección (Pedro Sánchez Magallanes); OP024.- Construcción de pavimento a base de mezcla asfáltica, ciudad (Col. Centro de Convivencia); y OP103.- Rehabilitación de camino con material pétreo de 1 ½” a finos en tramos aislados y construcción de obra de drenaje menor, Ej. Ignacio Gutiérrez 4a. sección, seleccionadas de la muestra obtenida de la cuarta autoevaluación trimestral municipal correspondiente a los avances de las acciones y obras ejecutadas y notificadas del 1o. de octubre al 31 de diciembre 2004, derivado del Programa Anual de Auditoría, Visitas, Inspecciones del Ejercicio Fiscal 2005 a desarrollar por este Organismo Superior de Fiscalización, al amparo de la orden de inicio de revisión y verificación contenida con el oficio número

HCE/OSFE/DATPIP-S/647/05/2005 de fecha 13 de mayo del presente año; procede a emitir el siguiente pliego de cargos de conformidad con los siguientes:--- ANTECEDENTES.--- I. Mediante oficio número HCE/OSFE/DATPIP-S/647/05/2005 de 13 de mayo del presente año, el Lic. Francisco José Rullán Silva en su carácter de Fiscal Superior del Estado, ordenó la práctica de la auditoría a obras selectivas del informe de la cuarta autoevaluación trimestral municipal que comprende del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2004, recibida en este Organismo Superior de Fiscalización a través de oficio No. DPM/024/2005 de fecha 28 de enero de 2005, signado por el Lic. Juan Carlos Rueda de León de Márquez, en su carácter de Director de Programación Municipal.--- II. Con fecha 6 de julio del año dos mil cinco, mediante acta parcial de inicio, se hizo entrega del oficio No. HCE/OSFE/DATPIP-S/647/05/2005, de fecha 13 de mayo de 2005, el cual contiene la orden de auditoría, por el periodo comprendido del treinta y uno de octubre al treinta y uno de diciembre del año dos mil cuatro, en el mismo acto se solicitó a los comparecientes mantener a disposición de los auditores, documentación diversa tales como: 1. Expediente unitarios de las obras seleccionadas a auditar. 2.- Comprobación del gasto de las mismas de los proyectos OP048.- Rehabilitación de camino con material pétreo en tramos aislados y construcción de obra de drenaje menor, Ej. Huapacal 1a. sección; OP127.- Pavimentación de camino con mezcla asfáltica, Ej. Coabanal 2a. sección (Pedro Sánchez Magallanes); OP024.- Construcción de pavimento a base de mezcla asfáltica, ciudad (Col. Centro de Convivencia); y OP103.- Rehabilitación de camino con material pétreo de 1 ½" a finos en tramos aislados y construcción de obra de drenaje menor, Ej. Ignacio Gutiérrez 4a. sección, manifestando los comparecientes, estar en la mejor disposición para atender las solicitudes que hagan los auditores del Organismo Superior de Fiscalización del Estado.--- III. Mediante acta final de fecha veintisiete de julio del presente año, el personal comisionado y actuante hace constar los hechos acontecidos durante la revisión efectuada a ese H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Huimanguillo, Tabasco, asimismo queda asentado lo que se exhibió y lo que no fue proporcionado en su momento de la solicitud. Por último, se les hace de su conocimiento a los servidores públicos que participan en la diligencia que el acta final se levanta a efecto de dar por concluida la revisión y verificación ordenada en el oficio número HCE/OSFE/DATPIP-S/647/05/2005 de fecha 13 de mayo de 2005; quedando pendiente de darles a conocer el OFICIO DE PLIEGO DE HALLAZGOS Y OBSERVACIONES.--- IV. Como resultado de la auditoría antes mencionada, en oficio número HCE/OSFE/DATPIP-S/1276/06/2005 de fecha 29 de junio de 2005, signado por el C. Lic. Francisco José Rullán Silva, en su carácter de Fiscal Superior del Estado, emitió el pliego de hallazgos y observaciones, el cual fue notificado legalmente el día 5 de julio de 2005 al CPA. Walter Herrera Ramírez, en su carácter de Presidente Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, haciéndose de su conocimiento que, en términos de lo previsto por el artículo 14, fracción XV, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, contaba con un plazo improrrogable de veinte días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha de recibido del referido pliego de hallazgos y observaciones, a efecto de presentar ante este Organismo Técnico de Fiscalización, la documentación y argumentos que considerara pertinentes para la solventación del mismo.--- V. Con fecha 20 de julio del año dos mil cinco, el ente fiscalizado presentó a este Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, el oficio número CM/545/05, firmado por el C.L.R.C. Alan Méndez Sánchez, en su carácter de Contralor Municipal, presentando documentación anexa con el fin de solventar los hallazgos y observaciones que se hicieron de su conocimiento a través del pliego de hallazgos y observaciones derivado del oficio número HCE/OSFE/DATPIP-S/1246/06/2005.--- ANALISIS.--- En virtud de lo anterior, y en consideración a los argumentos y pruebas documentales presentadas en tiempo y forma, a continuación se procede al análisis y valoración de éstos:... Por lo expuesto y fundado este Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco:-- RESUELVE--- PRIMERO.- En relación con las observaciones no solventadas respecto de la auditoría a los proyectos OP048.- Rehabilitación de camino con material pétreo en tramos aislados y construcción de obra de drenaje menor, Ej. Huapacal 1a. sección; OP127.- Pavimentación de camino con mezcla asfáltica, Ej. Coabanal 2a. sección (Pedro Sánchez Magallanes); OP024.- Construcción de pavimento a base de mezcla asfáltica, ciudad (Col. Centro de Convivencia); y OP103.- Rehabilitación de camino con material pétreo de 1 ½" a finos en tramos aislados y construcción de obra de drenaje menor, Ej. Ignacio Gutiérrez 4a. sección, seleccionadas de la muestra obtenidas de la cuarta autoevaluación trimestral municipal correspondiente a los avances de las acciones y obras

ejecutadas y notificadas del 1o. de octubre al 31 de diciembre 2004, derivado del Programa Anual de Auditoría, Visitas, Inspecciones del Ejercicio Fiscal 2005 a desarrollar por este Organismo Superior de Fiscalización, se informa que este Organismo Superior de Fiscalización del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 40, primero y segundo párrafos, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; 14, fracción XVI, 40, fracción II, y 76, fracción XII, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, requiere que por su conducto la Contraloría Municipal de ese Gobierno Municipal que usted preside, proceda a la instauración y conclusión de los procedimientos administrativos tendientes a fincar responsabilidades a los servidores públicos que por su empleo, cargo o comisión tuvieron intervención en los actos de los cuales se derivaron las observaciones no solventadas que en el presente pliego se le han dado a conocer.-
-- Derivado de lo anterior y conforme a lo señalado en el artículo 13, fracción IX, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, se requiere en este mismo acto, que conforme se vayan instaurando los procedimientos respectivos, informe a este Organismo Superior de Fiscalización del Estado de los mismos, con el fin de esta autoridad haga del conocimiento de los mismos al Honorable Congreso del Estado de Tabasco.-- SEGUNDO.- Notifíquese."

Deriva de la anterior transcripción, que por oficio de trece de mayo de dos mil cinco, el Fiscal Superior del Estado de Tabasco ordenó la práctica de una auditoría a obras selectivas del informe de la cuarta autoevaluación trimestral del Municipio actor, habiéndose auditado las obras OP048, OP127, OP024 y OP103, así como que en relación a esa auditoría, se emitió el pliego de hallazgos y observaciones, notificado al Municipio actor el cinco de julio de dos mil cinco, respecto del cual el Contralor Municipal, mediante oficio CM/545/05, presentado el día veinte de ese mes, proporcionó documentación para solventar dichos hallazgos y, por último, que se instruyó al Gobierno Municipal para que se procediera a la instauración y conclusión de los procedimientos administrativos tendientes a fincar responsabilidades a los servidores públicos que por su empleo, cargo o comisión, tuvieron intervención en los actos de que derivaron las observaciones no solventadas.

Por último, se destaca que del Decreto impugnado, que califica la cuenta pública del Municipio actor correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil cuatro, deriva que esa calificación se realizó con base en el dictamen que elaboró la Tercera Comisión Inspectoral de Hacienda del Congreso del Estado de Tabasco, conforme al informe de resultados de la revisión y fiscalización y los demás soportes documentales aportados por el Organismo Superior de Fiscalización de la entidad.

Se desprende de lo narrado, que es inexacto que durante el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública del Municipio actor correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil cuatro, se hubiera violado la garantía de legalidad en su perjuicio, causándole indefensión, en virtud de que ese procedimiento se ajustó a la normatividad que lo rige pues el Organismo Superior de Fiscalización de la entidad practicó las evaluaciones trimestrales de los informes de autoevaluación presupuestal-financiera y evaluación del gasto público, además de una auditoría a obras selectivas del informe de la cuarta autoevaluación trimestral del Municipio actor, consignando los hallazgos y observaciones en los oficios correspondientes, mismos que hizo del conocimiento del Municipio actor, por lo que éste tuvo plena oportunidad de solventarlos o desvirtuarlos, así como de aportar la documentación pertinente para ello.

No es obstáculo a lo anterior, lo afirmado por el Municipio actor en el sentido de que mediante oficio de seis de diciembre de dos mil cinco, entregado al titular del Organismo Superior de Fiscalización y al Presidente de la Tercera Comisión Inspectoral de Hacienda del Congreso del Estado de Tabasco, antes de la aprobación del dictamen de esa Comisión por el órgano legislativo, se aclararon las inconsistencias consignadas en el pliego de cargos HCE/OSFE/1502/2005, de veintinueve de julio de dos mil cinco y, a pesar de ello, ni en el dictamen de esa Comisión ni en el Decreto impugnado, se hizo valoración alguna en torno a dichas aclaraciones, ni se consideró que se presentaron resolutivos de procedimientos de responsabilidad iniciados con motivo de las observaciones consignadas en el referido pliego de cargos.

Efectivamente, como se ha destacado, la revisión, fiscalización y calificación anual de las cuentas públicas, entre ellas, las de los Municipios, se realiza a través de un procedimiento conformado por una serie de actos concatenados, entre los que existe una vinculación de causalidad jurídica. Dentro de ese procedimiento, los entes públicos fiscalizables están obligados a solventar las observaciones formuladas por el Organismo Superior de Fiscalización en las evaluaciones trimestrales que realiza, dentro del plazo pertinente que el propio Organismo señale, el que no podrá ser menor de quince, ni mayor de cuarenta y cinco días hábiles.

En el caso, como antes de destacó, el Municipio actor presentó diversos oficios para solventar las observaciones formuladas respecto de los cuatro trimestres del ejercicio de dos mil cuatro. En el pliego de cargos HCE/OSFE/1502/2005, de veintinueve de julio de dos mil cinco, se estimó que la información y aclaraciones hechas por el Municipio resultaron insuficientes para solventar todas las observaciones hechas, mientras que en el oficio de seis de diciembre de ese año, el Contralor Municipal pretende aclarar las observaciones que en el citado pliego de cargos, el Organismo Superior de Fiscalización estimó no solventadas dentro de los plazos legales y, asimismo, el Municipio actor presentó diversos resolutivos de procedimientos de responsabilidad iniciados con motivo de las referidas observaciones.

La presentación de las aclaraciones contenidas en el aludido oficio de seis de diciembre de dos mil cinco y de los resolutiveos sobre procedimientos de responsabilidad iniciados con motivo de observaciones hechas en el referido pliego de cargos, resulta notoriamente extemporánea, en virtud de que el Municipio actor estaba obligado a solventar las observaciones de los cuatro trimestres del ejercicio de dos mil cuatro en los plazos que le fueron señalados por el Organó Superior de Fiscalización en los oficios de fechas catorce de septiembre y trece de diciembre de dos mil cuatro, dieciséis de marzo y diez de junio de dos mil cinco, notificados al Municipio actor los días veintiuno de septiembre y veintidós de diciembre de dos mil cuatro, dieciocho de marzo y catorce de junio de dos mil cinco, respectivamente, que contienen los resultados de la evaluación y los hallazgos y observaciones relativos a la autoevaluación presupuestal-financiera y evaluación del gasto público de los cuatro trimestres del ejercicio de dos mil cuatro y, precisamente, la falta de solventación de algunas de esas observaciones motivó el dictado del pliego de cargos HCE/OSFE/1502/2005, de veintinueve de julio de dos mil cinco.

Además, dicho pliego de cargos se notificó al Municipio actor el primero de agosto de dos mil cinco y, no obstante ello, el Contralor Municipal hizo las aclaraciones en torno al mismo a través del oficio de seis de diciembre de dos mil cinco, presentado ante el Organó Superior de Fiscalización y ante la Oficialía del Congreso demandado los días nueve y diez de ese mes, respectivamente, esto es, después de transcurridos más de los cuarenta y cinco días hábiles que como plazo máximo se prevé legalmente para solventar las observaciones que resulten de las evaluaciones trimestrales que realiza el Organó Superior de Fiscalización.

Se sigue de lo anterior, que el hecho de que el dictamen de la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda del Congreso del Estado de Tabasco y el Decreto impugnado no hagan referencia o valoración alguna en relación a las aclaraciones formuladas por el Contralor Municipal en el oficio de seis de diciembre de dos mil cinco, en relación al pliego de cargos contenido en el oficio HCE/OSFE/1502/2005, de veintinueve de julio de dos mil cinco, no se traduce en violación alguna a las disposiciones que regulan el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública, ni produce indefensión al Municipio actor, que desde el inicio de ese procedimiento tuvo oportunidad plena de alegar y probar lo que a su interés conviniera, máxime si se considera que materialmente resultaba imposible que el dictamen y Decreto referidos se ocuparan de las aclaraciones aludidas y de los procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados con motivo de las observaciones del órgano fiscalizador, en virtud de que dicho dictamen se emitió el siete de diciembre de dos mil cinco y el Decreto impugnado se expidió el doce de diciembre del mismo año, mientras que el oficio de aclaraciones fue presentado ante el Organó Superior de Fiscalización y ante la Oficialía del Congreso demandado los días nueve y diez de diciembre de dos mil cinco, respectivamente.

Por último, debe destacarse que el hecho de que ni el dictamen de la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda del Congreso demandado, ni el Decreto impugnado, se ocupen de las aclaraciones formuladas por el Contralor Municipal en el oficio de seis de diciembre de dos mil cinco, ni de los resolutiveos de los diversos procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados en contra de servidores públicos municipales con el fin de dar cumplimiento al pliego de cargos HCE/OSFE/1502/2005, implica que si a través de éstos o de aquéllas quedaron solventadas todas o algunas de las observaciones contenidas en ese pliego de cargos, ello no vaya a ser considerado por la Legislatura demandada.

Efectivamente, las aclaraciones y resolutiveos aludidos se relacionan con las observaciones contenidas en el pliego de cargos HCE/OSFE/1502/2005 y que se destacan en el considerando quinto del Decreto impugnado, mismo considerando que concluye en los términos siguientes:

“No obstante las observaciones que no se determinan en valor líquido, pero que las actuaciones indebidas de los servidores públicos que por su encargo o jerarquía hubieren intervenido en el proceso de aplicación del gasto, y que por su naturaleza derivan en sanciones, el Organó Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, deberá actuar en consecuencia, aplicando y vigilando que se cumplan las sanciones correspondientes y el reintegro de los recursos en su caso, en atención a sus facultades conferidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco y las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables, e informe a la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda y al H. Congreso del Estado a través de la Junta de Coordinación Política.”

El artículo único del Decreto impugnado señala:

“ARTICULO UNICO.- Con las salvedades señaladas en los considerandos QUINTO Y SEXTO del presente Decreto, se aprueba en lo general la cuenta pública del H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE HUIMANGUILLO, TABASCO, correspondiente al ejercicio del 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2004, al haberse verificado que las cantidades percibidas y gastadas, se destinaron a los fines para los que se autorizaron y están de acuerdo con las partidas presupuestales respectiva.

Con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en los considerandos QUINTO Y SEXTO, el Organó Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, deberá llevar

a cabo las acciones legales, trámites, gestiones, diligencias y trabajos que sean necesarios para que las irregularidades que acrediten la existencia de hechos y conductas que produzcan daños o perjuicios a la hacienda municipal y aquellas que por su naturaleza de orden administrativo deriven en conductas indebidas de los servidores públicos encargados de la vigilancia y aplicación de los recursos, sean fundamento para el fincamiento de responsabilidades y sanciones correspondientes, así como en su caso el reintegro de los recursos, en atención a sus facultades conferidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco y los demás ordenamientos legales aplicables, debiendo informar en un plazo no mayor de 45 días a partir de la entrada en vigor del correspondiente Decreto, a la Tercera Comisión Inspectoradora de Hacienda y al H. Congreso del Estado a través de la Junta de Coordinación Política.

La aprobación de la cuenta pública a que se contrae este Decreto, no exime de responsabilidad, en caso de irregularidades que se llegaran a determinar con posterioridad, a quien o quienes hubieran tenido el manejo directo de los recursos en términos del párrafo cuarto del artículo 39 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.”

Como se advierte, en el Decreto impugnado se instruye al Organismo Superior de Fiscalización, a fin de que realice las acciones legales, trámites, gestiones, diligencias y trabajos necesarios para que las irregularidades que acrediten la existencia de hechos y conductas que produzcan daños o perjuicios a la hacienda municipal y aquellas que impliquen conductas indebidas de los servidores públicos, sean fundamento para el fincamiento de responsabilidades administrativas y sanciones, así como para el reintegro de los recursos, conforme a las facultades que le confiere la Constitución, la Ley Superior de Fiscalización y demás ordenamientos aplicables del Estado de Tabasco.

En consecuencia, al acatar lo ordenado en el Decreto impugnado, el Organismo Superior de Fiscalización lógicamente tendrá que considerar las aclaraciones hechas por el Contralor Municipal en el oficio de seis de diciembre de dos mil cinco, así como la documentación que se hubiera exhibido, entre ella, los resolutivos de los procedimientos de responsabilidad administrativa que hayan iniciado las autoridades municipales competentes.

OCTAVO.- Por otro lado, esta Segunda Sala también considera infundados los conceptos de invalidez de la demanda consistentes, en esencia, en lo siguiente:

a) El dictamen de la Tercera Comisión Inspectoradora de Hacienda proponía la no aprobación de la cuenta pública municipal y sin argumentación, aclaración o debate que conste en algún documento, el Pleno del Congreso local modificó el sentido del dictamen para determinar que con las salvedades señaladas en los considerandos quinto y sexto del Decreto impugnado, se aprobaba en lo general la cuenta pública, por lo que debe presumirse que el órgano legislativo consideró válidas y suficientes las argumentaciones y explicaciones hechas en el oficio de seis de diciembre de dos mil cinco, lo que no satisface los intereses del Municipio actor pues la incongruencia, ambigüedad y falta de claridad del procedimiento de fiscalización coloca en estado de indefensión a ese Municipio, máxime si se considera el desconocimiento formal de la normatividad aplicable en dicho procedimiento, pues el titular del Organismo Superior de Fiscalización, incumpliendo lo preceptuado en el artículo 76, fracción VIII, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, no publicó en el Periódico Oficial de la entidad esa normatividad.

b) El Decreto impugnado viola la garantía de certeza jurídica por la confusión que genera al determinar que ‘con las salvedades señaladas en los considerandos quinto y sexto... se aprueba en lo general la cuenta pública del H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Huimanguillo, Tabasco, correspondiente al ejercicio del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004, al haberse verificado que las cantidades percibidas y gastadas, se destinaron a los fines para los que se autorizaron y están de acuerdo con las partidas presupuestales respectivas.’ Lo anterior en virtud de que no existe ordenamiento en materia de fiscalización de cuenta pública en que se autorice, en primer término, una aprobación ‘en lo general’, y reservarse como salvedades algunos aspectos o cuestiones no aclaradas, sin que la práctica parlamentaria que existe en ese sentido sea aplicable a una facultad de carácter declarativo, máxime si no existe constancia respecto a que después de haberse aprobado ‘en lo general’ la cuenta pública municipal, el Congreso haya analizado, debatido y aprobado, en lo particular, las salvedades observadas en los considerandos quinto y sexto del Decreto impugnado, trasladando la responsabilidad relativa al Organismo Superior de Fiscalización y a las autoridades de control interno municipal.

Para dar respuesta a los anteriores planteamientos, resulta pertinente tener presente el contenido de los artículos 81, 82, primer párrafo, 85, 90, 92 a 95, y 98 a 101 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, que disponen:

“Artículo 81.- Las Comisiones a las que se turnen las iniciativas rendirán por escrito al Congreso su dictamen, dentro de los veinte días hábiles siguientes al de la recepción.”

“Artículo 82.- Los dictámenes deberán contener la exposición clara y precisa del asunto a que se refieran y concluir sometiendo a la consideración del Congreso, el proyecto de resolución que corresponda.”

“Artículo 85.- Todos los dictámenes deberán recibir lectura en la sesión en que se vayan a discutir.”

“Artículo 90.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos; cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez.”

“Artículo 92.- El Presidente elaborará una lista de los Diputados que deseen hablar en favor o en contra del proyecto, dándole lectura antes de iniciar el debate.

Los oradores hablarán alternativamente, comenzando por el inscrito en contra.”

“Artículo 93.- Los miembros de la Comisión o Comisiones unidas que dictaminen, podrán hacer uso de la palabra las veces que sean necesarias en defensa del dictamen; los demás miembros del Congreso sólo podrán hablar dos veces sobre el mismo asunto.”

“Artículo 94.- Los Diputados, aun cuando no estén inscritos en la lista de oradores, podrán pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales, cuando haya concluido el orador; intervención que no deberá exceder de 5 minutos.”

“Artículo 95.- Los oradores se referirán concretamente al asunto sujeto a discusión y la duración de su intervención no excederá de quince minutos para lo general y de diez en lo particular.”

“Artículo 98.- Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo; si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en lo particular. En caso contrario se preguntará en votación ordinaria económica, si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá a Comisiones para que se reforme en lo conducente, más si fuere negativa, se tendrá por desechado.”

“Artículo 99.- Cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación, en el segundo, volverán los artículos a la Comisión respectiva para su revisión.”

“Artículo 100.- En la discusión en lo particular, se podrán apartar los artículos que los miembros de la Asamblea quieran impugnar y lo demás del proyecto que no amerite discusión, se podrá reservar para votarlo después en un solo acto”.

“Artículo 101.- También podrán votarse en un solo acto, un proyecto de ley o decreto en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados.”

El Reglamento Interior del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en sus artículos 63, fracción VI, punto 3, 90, 91, 98 y 99, establece lo siguiente:

“Artículo 63.-Las Comisiones Permanentes que a continuación se señalan, tendrán las facultades y obligaciones siguientes:

(...)

VI. Inspectoras de Hacienda:

(...)

3. La Tercera Comisión Inspectora de Hacienda tendrá las atribuciones específicas siguientes:

A) Vigilar que las cuentas públicas de los Municipios de Cárdenas, Centro, Comalcalco, Cunduacán, Huimanguillo, Jalapa de Méndez, Nacajuca y Paraíso, Estado de Tabasco, queden concluidas y glosadas, así como entregados los informes técnicos, financieros y los demás soportes documentales suficientes que en términos de ley, presente el órgano técnico al Congreso a más tardar el primero de agosto del año siguiente de que se trate. El incumplimiento de este precepto,

imputable a los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda, es causa de responsabilidad en los términos de las leyes aplicables; y

B) Examinar y dictaminar, con fundamento en los informes técnicos y financieros y demás soportes documentales que rinda la Contaduría Mayor de Hacienda, sobre las cuentas públicas de los Municipios señalados en el inciso anterior.

(...)

“Artículo 90.- Cuando no haya quien pida la palabra en contra de algún dictamen, se procederá inmediatamente a la votación para su aprobación.”

“Artículo 91.- Presentada una propuesta de adición o modificación a un dictamen y oídos los fundamentos que desee exponer su autor, se preguntará a la Asamblea si sí se pone o no a discusión, en caso negativo se tendrá por desechada, pero si es afirmativo se procederá a discutirlo hasta declararlo suficientemente discutido; acto seguido se llevará a cabo la votación y lo aprobado se hará constar en dicho dictamen.”

“Artículo 98.- Todos los asuntos que se sometan a la consideración del Congreso, serán o no aprobados a través del voto que emitan los Diputados, conforme a lo dispuesto por el Capítulo XV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco.”

“Artículo 99.- El Secretario de la Mesa Directiva hará constar con toda precisión, en el acta de la sesión, el resultado de las votaciones.”

De los preceptos transcritos deriva que a la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda del Congreso del Estado de Tabasco le corresponde examinar y dictaminar sobre las cuentas públicas, entre otros Municipios, de la del Municipio actor, con base en los informes técnicos y financieros y en los demás soportes documentales que le proporcione el órgano técnico, así como que los dictámenes de las leyes y proyectos, que deben contener la exposición clara y precisa del asunto a que se refieran y el proyecto de resolución que corresponda, deben someterse a la discusión, valoración y aprobación por parte del Pleno del Congreso, conforme a las reglas legalmente previstas para ello, dentro de las que importa destacar las siguientes:

- a) El dictamen debe leerse en la sesión en que se vaya a discutir.
- b) La iniciativa debe discutirse primero en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos, salvo que sólo conste de uno, supuesto en el que se discutirá en una sola vez.
- c) Se elaborará una lista de los Diputados que deseen hablar a favor o en contra del proyecto, lo que harán alternativamente, comenzando por el inscrito en contra, las veces permitidas por las normas aplicables y durante el tiempo previsto en esas normas.
- d) Una vez declarado el proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo, si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en lo particular y cerrada la discusión de los mismos, se procederá a su votación, pudiéndose apartar los artículos que quieran impugnarse.
- e) Podrá votarse en un solo acto, un proyecto de ley o decreto en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados.
- f) Si ningún Diputado se pronuncia en contra del dictamen sometido a discusión, podrá votarse inmediatamente, y si se presenta una propuesta de modificación o adición, consintiendo la Asamblea su discusión, se pasará a ella y a su posterior votación.
- g) El Secretario de la Mesa Directiva debe hacer constar con precisión, en el acta de la sesión, el resultado de las votaciones.

Ahora bien, en el caso se advierte que el dictamen relativo a la calificación de la cuenta pública del Municipio actor correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil cuatro, fue expedido por la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda del Congreso del Estado de Tabasco el siete de diciembre de dos mil cinco, así como que los considerandos de ese dictamen son iguales a los considerandos del Decreto impugnado, aprobado por la Legislatura el doce de diciembre de dos mil cinco, publicado en el Periódico Oficial de la entidad del día veintiocho siguiente; sin embargo, el artículo único del dictamen no coincide con el consignado en el Decreto combatido.

Efectivamente, el artículo único del dictamen señala:

“ARTICULO UNICO.- No se aprueba en lo general la cuenta pública del H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE HUIMANGUILLO, TABASCO, correspondiente al ejercicio del 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2004, al haberse verificado que las cantidades percibidas y gastadas, no se destinaron a los fines para los que se autorizaron y no están de acuerdo con las partidas presupuestales respectivas.

Con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en los considerandos QUINTO Y SEXTO, el Organo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, deberá llevar a cabo las acciones legales, trámites, gestiones, diligencias y trabajos que sean necesarios para que las irregularidades que acrediten la existencia de hechos y

conductas que produzcan daños o perjuicios a la hacienda municipal y aquellas que por su naturaleza de orden administrativo deriven en conductas indebidas de los servidores públicos encargados de la vigilancia y aplicación de los recursos, sean fundamento para el fincamiento de responsabilidades y sanciones correspondientes así como en su caso el reintegro de los recursos, en atención a sus facultades conferidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco y los demás ordenamientos legales aplicables, debiendo informar en un plazo no mayor de 45 días a partir de la entrada en vigor del correspondiente Decreto, a la Tercera Comisión Inspectoradora de Hacienda y al H. Congreso del Estado a través de la Junta de Coordinación Política.

La no aprobación de la cuenta pública a que se contrae este dictamen, no exime de responsabilidad, en caso de irregularidades que se llegaran a determinar con posterioridad, a quien o quienes hubieran tenido el manejo directo de los recursos, en términos del párrafo cuarto del artículo 39 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.”

En cambio, el artículo único del Decreto impugnado establece:

“ARTICULO UNICO.- Con las salvedades señaladas en los considerandos QUINTO Y SEXTO del presente Decreto, se aprueba en lo general la cuenta pública del H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE HUIMANGUILLO, TABASCO, correspondiente al ejercicio del 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2004, al haberse verificado que las cantidades percibidas y gastadas, se destinaron a los fines para los que se autorizaron y están de acuerdo con las partidas presupuestales respectivas.

Con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en los considerandos QUINTO Y SEXTO, el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, deberá llevar a cabo las acciones legales, trámites, gestiones, diligencias y trabajos que sean necesarios para que las irregularidades que acrediten la existencia de hechos y conductas que produzcan daños o perjuicios a la hacienda municipal y aquellas que por su naturaleza de orden administrativo deriven en conductas indebidas de los servidores públicos encargados de la vigilancia y aplicación de los recursos, sean fundamento para el fincamiento de responsabilidades y sanciones correspondientes, así como en su caso el reintegro de los recursos, en atención a sus facultades conferidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco y los demás ordenamientos legales aplicables, debiendo informar en un plazo no mayor de 45 días a partir de la entrada en vigor del correspondiente Decreto, a la Tercera Comisión Inspectoradora de Hacienda y al H. Congreso del Estado a través de la Junta de Coordinación Política.

La aprobación de la cuenta pública a que se contrae este Decreto, no exime de responsabilidad, en caso de irregularidades que se llegaran a determinar con posterioridad, a quien o quienes hubieran tenido el manejo directo de los recursos en términos del párrafo cuarto del artículo 39 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.”

Ahora bien, en el acta de la sesión ordinaria celebrada por la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, el doce de diciembre de dos mil cinco, se consigna:

“En la ciudad de Villahermosa, capital del Estado de Tabasco, siendo las once horas con cuarenta minutos del día doce del mes de diciembre del año dos mil cinco, dio inicio la sesión ordinaria del segundo período ordinario de sesiones, correspondiente al segundo año de ejercicio constitucional, reunidos los Diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en el salón de sesiones de esta honorable Cámara de Diputados; presidida por el Diputado Salvador Gerardo Cerna Gil, quien solicitó al Diputado Secretario, pasara lista de asistencia. Seguidamente, el Diputado Secretario, pasó lista de asistencia e informó al Diputado Presidente que existía quórum con 33 asistencias y 2 inasistencias, encontrándose presentes los ciudadanos Diputados... Por instrucciones de la Presidencia, el Diputado Prosecretario, Jesús Selván García, dio lectura al siguiente orden del día: I.- Lista de asistencia y declaración de quórum... XIX.- Lectura, discusión y aprobación en su caso, de un dictamen de decreto emitido por la Tercera Comisión Inspectoradora de Hacienda, relativo a la cuenta pública del Ayuntamiento del Municipio de Huimanguillo, Tabasco, correspondiente al periodo del 1 de enero al 31 de diciembre del año 2004. XX... El siguiente punto del orden del día, fue el relativo a

la lectura, discusión y aprobación en su caso, de un dictamen de decreto emitido por la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda, relativo a la cuenta pública del Ayuntamiento del Municipio de Huimanguillo, Tabasco, correspondiente al período del 1 de enero al 31 de diciembre del año 2004; por lo que en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 85 y 89 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, el Diputado Presidente solicitó al Diputado Prosecretario, diera lectura al dictamen mencionado, enseguida, el Diputado Prosecretario, dio cumplimiento a su encomienda dando lectura al dictamen en los términos aprobados por el Pleno. Acto seguido, el Diputado Presidente manifestó que toda vez que el dictamen de decreto había recibido lectura, previo a su aprobación, procederían a su discusión en lo general y en lo particular, por constar de un solo artículo, por lo que invitó a las compañeras y compañeros diputados que desearan intervenir en la discusión del mismo, en lo general y en lo particular, se anotasen ante la Presidencia dando a conocer si era a favor o en contra. Enseguida el Diputado Presidente informó que se había anotado en contra del dictamen de decreto el ciudadano Diputado Francisco Sánchez Ramos, de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, a quien de inmediato se le concedió el uso de la voz. En uso de la palabra el Diputado Francisco Sánchez Ramos, propuso una modificación al dictamen de la cuenta pública del Ayuntamiento de Huimanguillo, Tabasco, en cuyo artículo único, se establece: 'Con las salvedades señaladas en los considerandos quinto y sexto del presente dictamen, se aprueba en lo general la cuenta pública del Honorable Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Huimanguillo, Tabasco, correspondiente al periodo del 01 de enero al 31 de diciembre de 2004, al haberse verificado que las cantidades percibidas y gastadas, se destinaron a los fines para los que se autorizaron y están de acuerdo con las partidas presupuestales respectivas.' Asimismo, dijo que entregaría a la Presidencia de la Mesa Directiva los acuses de recibo de las solventaciones hechas por el Ayuntamiento de Huimanguillo y entregados a la Oficialía de Partes, a la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda y al Organismo Superior de Fiscalización. En virtud de que se presentó una propuesta de modificación al Dictamen y habiendo sido oídos los fundamentos de su autor, el Diputado Presidente dijo que para cumplir con lo establecido del artículo 91 del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado, solicitaba al Diputado Secretario preguntara a la Asamblea, en votación ordinaria, si se ponía o no a discusión la propuesta planteada. Atendiendo a lo anterior, el Diputado Secretario preguntó a la Soberanía si se ponía o no a discusión la propuesta de modificación presentada por el Diputado Francisco Sánchez Ramos, misma que resultó aprobada para ponerse a discusión con 13 votos a favor, 8 votos en contra y 13 abstenciones. Enseguida, al haberse aprobado para su discusión la propuesta planteada por el Diputado Francisco Sánchez Ramos, el Diputado Presidente solicitó a las compañeras y compañeros Diputados que desearan intervenir en su discusión se anotasen ante la Presidencia dando a conocer si era a favor o en contra. En virtud de que ningún Diputado ni Diputada se inscribió para la discusión de la modificación al dictamen de decreto, al Diputado Presidente anunció que procederían a su votación, por lo que solicitó al Diputado Secretario que en votación nominal sometiera la propuesta de modificación planteada por el Diputado Francisco Sánchez Ramos, a la consideración de la Soberanía. Enseguida, el Diputado Secretario sometió a votación la propuesta de modificación al dictamen mencionado, y posteriormente informó a la Presidencia que la propuesta de modificación al dictamen, planteada por el Diputado Francisco Sánchez Ramos, había resultado aprobada con 13 votos a favor, 9 votos en contra y 12 abstenciones. Enseguida, el Diputado Presidente declaró aprobada la propuesta de modificación al dictamen planteada por el Diputado Francisco Sánchez Ramos; y posteriormente solicitó al Diputado Secretario que en votación nominal sometiera el dictamen de decreto en lo general y en lo particular, con las modificaciones antes aprobadas, a la consideración de la Soberanía. En cumplimiento a su encomienda, el Diputado Secretario sometió a consideración del Pleno el dictamen de decreto con las modificaciones antes declaradas, informando posteriormente a la Presidencia, que éste había resultado aprobado con 13 votos a favor, 9 votos en contra y 12 abstenciones. Acto seguido, el Diputado Presidente declaró aprobado el dictamen de decreto en lo general y en lo particular con las modificaciones aprobadas, por el cual el Honorable Congreso del Estado aprueba la cuenta pública del Ayuntamiento del Municipio de Huimanguillo, Tabasco, correspondiente al periodo del 01 al 31 de diciembre de

2004; y ordenó expedir el Decreto 099 y enviar su original al Ejecutivo del Estado, para su publicación en el Periódico Oficial. Asimismo instruyó al Oficial Mayor para que realizara los trámites que en derecho corresponda... Finalmente, y para dar por agotado el orden del día, el Diputado Presidente declaró clausurados los trabajos legislativos de esta sesión ordinaria de la Quincuagésima Octava Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, siendo las diecisiete horas con cincuenta y cinco minutos del día del encabezado, y citó para la próxima, la cual será una sesión ordinaria que se verificará el día 13 de diciembre a las 11:00 horas, en este mismo recinto.”

Se advierte del acta transcrita, que en la sesión ordinaria celebrada por el Congreso demandado el doce de diciembre de dos mil cinco, en relación con el dictamen elaborado por la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda, relativo a la cuenta pública del Municipio actor correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil cuatro, ocurrió lo siguiente:

- a) Se dio lectura al dictamen.
- b) El Presidente informó que se procedería a su discusión en lo general y en lo particular por constar de un solo artículo, e invitó a los Diputados que desearan intervenir en la discusión, para que se anotaran, haciendo saber si lo harían a favor o en contra.
- c) El Presidente informó que se inscribió en contra del dictamen, el Diputado Francisco Sánchez Ramos, de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, el que propuso modificar el primer párrafo del artículo único para que quedara redactado en los términos en que aparece en el Decreto impugnado, y agregó que entregaría a la Presidencia de la Mesa Directiva los acuses de recibo de las solventaciones hechas por el Ayuntamiento actor, entregados a la Oficialía de Partes, a la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda y al Órgano Superior de Fiscalización.
- d) El Secretario, por instrucciones del Presidente, preguntó a la Asamblea si se ponía o no a discusión la propuesta de modificación, determinándose por trece votos a favor, ocho en contra y trece abstenciones, someterse a discusión la propuesta.
- e) Dado que ningún Diputado se inscribió para la discusión de la modificación, se sometió la misma a votación, habiéndose aprobado por trece votos a favor, nueve en contra y doce abstenciones, haciéndose la declaratoria relativa.
- f) El Secretario, a solicitud del Presidente, sometió a votación el dictamen en lo general y en lo particular, con la modificación previamente acordada, habiéndose aprobado con trece votos a favor, nueve en contra y doce abstenciones, por lo que el Presidente hizo la declaratoria correspondiente y ordenó expedir el Decreto impugnado y enviar su original al Ejecutivo del Estado, para su publicación en el Periódico Oficial.

Se sigue de lo narrado, que no tiene razón el Municipio actor al afirmar que se violaron en su perjuicio las garantías de certeza y seguridad jurídica, en virtud de que sin argumentación, aclaración o debate que conste en algún documento, el Pleno del Congreso demandado modificó el dictamen de la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda.

Efectivamente, es inexacto lo afirmado por el Municipio actor, ya que si bien el primer párrafo del artículo único del dictamen de la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda proponía la no aprobación en lo general de la cuenta pública del Municipio de Huimanguillo, Tabasco, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil cuatro, mientras que el Decreto impugnado aprueba en lo general esa cuenta pública, con las salvedades señaladas en los considerandos quinto y sexto del propio Decreto, ello se debe a que durante la discusión del dictamen relativo en la sesión ordinaria celebrada por el Congreso el doce de diciembre de dos mil cinco, un Diputado propuso la modificación aludida y ello fue aprobado mayoritariamente, lo que consta en el acta de la sesión referida.

Por tanto, no puede presumirse, como inexactamente lo señala el Municipio actor, que el Congreso consideró válidas y suficientes las argumentaciones y aclaraciones que se hicieron por el Contralor Municipal en el oficio de seis de diciembre de dos mil cinco, en torno a las observaciones contenidas en el pliego de cargos HCE/OSFE/1502/2005, de veintinueve de julio de dos mil cinco, máxime si se considera que esas observaciones se contienen en el considerando quinto del Decreto combatido, que coincide con el propuesto en el dictamen de la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda.

Tampoco se viola el principio de certeza jurídica porque en el Decreto impugnado se aprueba la cuenta pública municipal, con las salvedades consignadas en los considerandos quinto y sexto, en virtud de que la calificación de la cuenta pública en esos términos significa que la misma queda aprobada en todos sus renglones y rubros, con las exclusiones que se especifican en los aludidos considerandos, pues en éstos se destacan las observaciones que quedaron sin solventar conforme a lo determinado en el pliego de cargos números HCE/OSFE/1502/2005, de veintinueve de julio de dos mil cinco, derivadas de la glosa y análisis financiero contable de todos los trimestres del ejercicio (considerando quinto), así como respecto de las observaciones sin solventar consignadas en el diverso pliego de cargos número HCE/OSFE/1519/2005, de la

misma fecha, derivadas de la auditoría a obras selectivas de la cuarta autoevaluación trimestral del Municipio actor (considerando sexto).

Al respecto, debe destacarse que el artículo 42 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, contempla la posibilidad de que el Congreso de la entidad apruebe en lo general las cuentas públicas, haciendo salvedades o exclusiones a determinados gastos o proyectos, según se aprecia de la siguiente lectura de esa disposición legal:

“Artículo 42.- Las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen, tienen por objeto resarcir a la Hacienda Pública Estatal, a la Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales, el monto de los daños y/o perjuicios estimables en dinero que respectivamente se le hayan causado.

Para los efectos legales, cuando el Congreso del Estado aprobare en lo general la cuenta pública, y se emitieren observaciones o exclusiones a determinados casos o proyectos específicos; ello no eximirá de responsabilidad, en caso de encontrarse irregularidades, a quien o quienes hubieren tenido el manejo directo de los fondos, o que por el incumplimiento de sus funciones, en razón de sus obligaciones legales, acorde a su nombramiento, hubieren generado como consecuencia el detrimento patrimonial de que se trate.”

En consecuencia, tampoco tiene razón el Municipio actor al afirmar que no existe disposición legal que autorice al Congreso demandado a aprobar las cuentas públicas en lo general, pero con determinadas salvedades, ya que ello constituye una posibilidad contemplada en la propia Ley de la materia.

Por otro lado, resulta inexacto lo afirmado en la demanda en el sentido de que no existe constancia respecto a que después de haberse aprobado ‘en lo general’ la cuenta pública municipal, el Congreso haya analizado, debatido y aprobado, en lo particular, las salvedades observadas en los considerandos quinto y sexto del Decreto impugnado, trasladando la responsabilidad relativa al Organismo Superior de Fiscalización y a las autoridades de control interno municipal.

En efecto, como ya se destacó con anterioridad, en la sesión ordinaria celebrada por la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco el doce de diciembre de dos mil cinco, en que se discutió el dictamen relativo a la calificación de la cuenta pública del Municipio actor correspondiente al ejercicio de dos mil cuatro, después de la lectura del dictamen, el Presidente lo puso a discusión en lo general y en lo particular por constar de un solo artículo y, con posterioridad a la votación favorable de la modificación propuesta por el Diputado Francisco Sánchez Ramos, se sometió a votación el dictamen en lo general y en lo particular, con la modificación previamente acordada, habiéndose aprobado con trece votos a favor, nueve en contra y doce abstenciones.

Así, en la aludida sesión se discutió y aprobó mayoritariamente el dictamen relativo en lo general y en lo particular, con la modificación acordada, esto es, la aprobación abarcó tanto los considerandos como el resolutivo único previamente modificado, de suerte tal que no se requería de una discusión y aprobación particular de los considerandos quinto y sexto del dictamen relativo, como inexactamente lo señala el Municipio actor. Este confunde la propuesta del dictamen (ya integrada la modificación aprobada por la Asamblea, consistente en aprobar en lo general la cuenta pública, con las salvedades a que se refieren los considerandos quinto y sexto del propio dictamen), con la discusión y aprobación de ese dictamen, que se realizó en lo general y en lo particular, sin ninguna salvedad.

Así, no tiene sustento alguno la afirmación del Municipio actor consistente en que al omitirse la discusión y votación de las salvedades a la aprobación de la cuenta pública en lo general, el Congreso demandado traslada la responsabilidad relativa al Organismo Superior de Fiscalización y a las autoridades de control interno municipal.

Por último, resulta infundado el planteamiento consistente en la violación al artículo 76, fracción VIII, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, que establece:

“Artículo 76.- El Fiscal Superior del Estado, tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

(...)

VIII. Establecer oportunamente las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes del Estado, los Ayuntamientos y los demás entes públicos sujetos de fiscalización, acorde a las funciones propias de su operación.

Para los efectos del párrafo anterior, y en la inmediatez de las medidas legales, podrá adoptar en lo conducente, los criterios y lineamientos, que en materia de contabilidad y auditoría gubernamental, estén fijados por las instancias

administrativas competentes de la Federación o entidades federativas, así como en lo conducente, de las asociaciones de profesionistas, y que sean aplicables en las acciones de fiscalización respectiva. Dicha normatividad habrá de ser expedida con las formalidades del caso, y publicadas en el Periódico Oficial del Estado, para su debido conocimiento y observancia obligatoria. Para el mejor y expedito manejo de la información, relacionada con la cuenta pública, los entes fiscalizables, procurarán utilizar softwares de contabilidad y demás, que sean idóneos para el registro contable, financiero, presupuestal, programático y económico;

(...)"

Como se advierte, la norma transcrita establece la facultad y obligación del Fiscal Superior del Estado de Tabasco de establecer oportunamente las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, así como establecer criterios y lineamientos en materia de contabilidad y auditoría gubernamental, que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, conforme a las propuestas de los entes fiscalizables, acorde a sus funciones propias de operación, así como establecer criterios y lineamientos en materia de contabilidad y auditoría, exigiéndose, además del cumplimiento de las formalidades requeridas para su expedición, de su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.

Ahora bien, del análisis cuidadoso de las observaciones consignadas en los considerandos quinto y sexto del Decreto impugnado, en relación con los pliegos de cargos HCE/OSFE/1502/2005 y HCE/OSFE/1519/2005, ambos de veintinueve de julio de dos mil cinco, se advierte que se refieren a diversas cantidades correspondientes a: 1) gastos por adquisiciones, arrendamientos o servicios que carecen de documentación comprobatoria del mismo, de los beneficiarios del programa en que se realizaron o inconsistencias en las firmas de las pólizas de cheques y órdenes de pago; 2) pagos a personal de listas de raya de proyectos de obra sin documentación comprobatoria de los trabajadores; 3) adquisición de automóvil usado sin el permiso de la Secretaría de Gobernación y sin el análisis del costo beneficio de adquisición; 4) pagos por concepto de becas, despensas y del programa Alianza Contigo no viables de cubrirse con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal Fondo III, Ramo General 33; 5) gastos amparados con documentación comprobatoria que no reúne los requisitos legales; 6) gastos en diversos proyectos con Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios que presentan inconsistencias en el proceso de adjudicación directa, o en proyectos que presentan inconsistencias en su adquisición, carecen de documentación comprobatoria de los beneficiarios de los programas o no reúnen los requisitos legales; 7) pagos en exceso en sueldos y remuneraciones a servidores públicos; 8) gastos en obras ejecutadas por administración directa al exceder en un uno por ciento la inversión física total autorizada para obras públicas; y 9) gastos en obras ejecutadas en que las propuestas rebasaron el techo financiero autorizado en la cédula técnica inicial y que presentan inconsistencias en su proceso de licitación.

Las observaciones referidas no se fundamentan en la violación a las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, o a los criterios y lineamientos en esa materia a que se refiere la fracción VIII del artículo 76 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, sino en la transgresión a diversas disposiciones de los siguientes ordenamientos legales: Constitución, Ley de Fiscalización Superior, Ley Orgánica de los Municipios, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con los Bienes Muebles, Reglamento del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Municipio actor, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Reglamento del Comité de Obras Públicas Municipales, todos estos ordenamientos del Estado de Tabasco, Ley de Coordinación Fiscal, Ley del Impuesto sobre la Renta y Código Fiscal de la Federación.

En consecuencia, aun cuando se hubiera omitido publicar en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco alguno de los procedimientos, métodos, sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, o de los criterios y lineamientos en esa materia, ello no se traduciría en la ilegalidad de las observaciones contenidas en los considerandos quinto y sexto del Decreto impugnado, ya que éstas no se fundamentan en la violación a esa normatividad.

NOVENO.- Respecto de los planteamientos de la demanda resumidos en tercer lugar en el considerando tercero de la presente resolución, este Organismo Colegiado considera que los que se encaminan a combatir la legalidad de las observaciones contenidas en el considerando sexto del Decreto impugnado, respecto de las obras públicas ejecutadas por administración directa que excedieron en un uno por ciento el tope autorizado por el segundo párrafo del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, resultan esencialmente fundados, suplidos en su deficiencia, con fundamento en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, atento a los siguientes razonamientos.

En el considerando sexto del Decreto impugnado se consigna:

"SEXTO.- De la revisión a proyectos de inversión en obra pública que se seleccionaron como muestra, se determinan las siguientes observaciones.--- De la revisión documental que la Tercera Comisión Inspectoral de Hacienda efectuó del informe de resultados correspondiente al H. Ayuntamiento del Municipio de

Huimanguillo, Tabasco, se observó que de 109 acciones de obras públicas, que se realizaron durante el ejercicio 2004; 19 fueron ejecutadas por administración directa.--- En números absolutos el H. Ayuntamiento del Municipio de Huimanguillo, ejerció un presupuesto de \$38'790,265.76 (treinta y ocho millones setecientos noventa mil doscientos sesenta y cinco pesos 76/100 M.N.) en obras; de ese total \$2'289,127.11 (dos millones doscientos ochenta y nueve mil ciento veintisiete pesos 11/100 M.N.), se ejecutaron directamente por el Ayuntamiento.--- De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas 'La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrán exceder del cinco por ciento de la inversión física total autorizada para las obras públicas...'--- Como podrá observarse, los servidores públicos del H. Ayuntamiento del Municipio de Huimanguillo, de manera reiterada con la ejecución de 4 acciones, infringieron la disposición recién invocada al exceder 1% lo permitido por la ley para obras por administración directa. Es de advertirse que el monto observado corresponde al período que comprende del 7 de junio al 31 de diciembre de 2004.--- Cuatro de las acciones de las obras ejecutadas por contrato por el Ayuntamiento mencionado, ascienden a un importe de \$8'966,226.45 (ocho millones novecientos sesenta y seis mil doscientos veintiséis pesos 45/100 M.N.); los proyectos detectados como irregulares, son: OP103, OP127, OP024 y OP-048; las irregularidades fundamentales consistieron en que las propuestas rebasaron el techo financiero autorizado en la cédula técnica inicial y además presentan inconsistencias en su proceso de licitación al no cumplir con lo establecido en el Reglamento del Comité de Obras Públicas Municipal en lo relativo a no presentar estados financieros violando el apartado de requisitos de los participantes sección 1, de este ordenamiento, debiendo declararse desiertos los concursos respectivos, quedando excluidos del presente Decreto."

Como se advierte, en el considerando sexto del Decreto impugnado se hacen observaciones, por un lado, respecto de las obras públicas ejecutadas por administración directa, al exceder en un uno por ciento el monto autorizado por el segundo párrafo del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, y por otro lado, respecto de cuatro obras ejecutadas por contrato dado que las propuestas rebasaron el techo financiero autorizado en la cédula técnica inicial, además de que presentaron inconsistencias en su proceso de licitación por no cumplir lo preceptuado en el Reglamento del Comité de Obras Municipales, en lo relativo a no presentar estados financieros, violando el apartado de requisitos de los participantes, sección 1.

Ahora bien, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar en sesión de cuatro de diciembre de dos mil seis, la controversia constitucional 24/2006, promovida por el Municipio de Cunduacán, Estado de Tabasco, estableció las jurisprudencias P./J. 36/2007 y P./J. 37/2007, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, páginas 1646 y 1645, respectivamente, mismas que establecen, en el orden citadas, lo siguiente:

"OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS. EL ARTICULO 73, SEGUNDO PARRAFO, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE TABASCO VIGENTE, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA. El citado precepto al limitar la ejecución de obras públicas por administración directa al 5% de la inversión física total autorizada a los Municipios para obras públicas o del monto anual de los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal, según sea el caso, transgrede el principio de libre administración hacendaria contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no obstante que conforme al artículo 1o. de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, las indicadas obras se realizan, entre otros, con recursos propios del Municipio (también con cargo parcial o total a fondos del Gobierno del Estado y con los provenientes de aportaciones federales y transferencia de fondos), que están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, el segundo párrafo del artículo 73 de la Ley citada predetermina la forma en que los Municipios emplearán sus recursos para realizar las obras públicas, desconociendo el derecho que tienen para decidir no sólo el destino de aquéllos, sino también la forma de ejercerlos para racionalizar el gasto público".

"OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS. EL ARTICULO 73, SEGUNDO PARRAFO, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE TABASCO VIGENTE, EXCEDE DE LA FACULTAD LEGISLATIVA EN MATERIA MUNICIPAL DEL CONGRESO LOCAL. El artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza a las Legislaturas

Locales para establecer en las leyes que expidan las bases generales de la administración pública municipal, las que deben orientarse a regular sólo cuestiones generales del Municipio y a desarrollar las bases establecidas por el Organo Reformador de la Constitución en el citado precepto, atendiendo a los principios de igualdad, eficacia y honradez en el manejo de los recursos públicos. Ahora bien, si dicha Constitución Federal, por una parte, no prohíbe a los Municipios realizar obra pública directamente y, por otra, establece que los recursos que integran su hacienda serán ejercidos directamente por sus Ayuntamientos o por quien ellos autoricen conforme a la ley, es evidente que pueden optar por la forma de ejecución de obra que más les convenga, ya sea directamente o con auxilio de terceros, siempre que con ello se garantice el manejo transparente y adecuado de recursos públicos. En esa virtud, el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, al limitar el monto de la inversión total autorizada para obras públicas que las entidades y dependencias pueden destinar para realizarlas por administración directa, excede de la facultad legislativa en materia municipal, conforme a lo dispuesto en el indicado artículo 115, fracción II, inciso a), constitucional.”

Como se advierte, el Tribunal Pleno ya determinó jurisprudencialmente que el segundo párrafo del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, al limitar la ejecución de obras públicas por administración directa al 5% de la inversión física total autorizada a los Municipios para obras públicas o del monto anual de los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal, según sea el caso, resulta inconstitucional por dos razones: a) al exceder la facultad legislativa en materia municipal del Congreso local, ya que la Constitución Federal no prohíbe a los Municipios realizar obra pública directamente y, además, establece que los recursos que integran su hacienda serán ejercidos directamente por sus Ayuntamientos o por quien ellos autoricen conforme a la ley, por lo que pueden optar por la forma de ejecución de obra que más les convenga, ya sea directamente o con auxilio de terceros, siempre que con ello se garantice el manejo transparente y adecuado de recursos públicos; y b) por transgredir el principio de libre administración hacendaria, pues esas obras se realizan, entre otros, con recursos propios del Municipio y con cargo parcial o total a fondos del Gobierno del Estado y con los provenientes de aportaciones federales y transferencia de fondos, que están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, por lo que se predetermina la forma en que los Municipios emplearán sus recursos para realizar las obras públicas, desconociéndose el derecho que tienen para decidir no sólo el destino de aquéllos, sino también la forma de ejercerlos para racionalizar el gasto público.

En consecuencia, si ya el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte determinó jurisprudencialmente que el artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco es inconstitucional, por violar el principio de libre administración hacendaria y por exceder la facultad legislativa en materia municipal del Congreso local, y si, por otro lado, el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, establece que: 'En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios', en el presente asunto, procede suplir la deficiencia de la queja respecto del acto de aplicación de la norma declarada inconstitucional por la jurisprudencia de este Alto Tribunal, aun cuando en la demanda no se haya impugnado esa norma ni se haya denunciado ningún vicio de inconstitucionalidad de la misma, para respetar y cumplir de esta manera con la intención del legislador de garantizar la constitucionalidad de los actos de autoridad.

Así, si en el considerando sexto del Decreto impugnado se hacen observaciones respecto de las obras públicas ejecutadas por administración directa, al exceder en un uno por ciento el monto autorizado por el segundo párrafo del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, declarado jurisprudencialmente inconstitucional, procede que en suplencia de la queja se estimen inconstitucionales las observaciones referidas pues las mismas tienen el mismo vicio de inconstitucionalidad de la norma legal en que se fundan y, por tanto, se traducen en violación al principio de libre administración hacendaria contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, ya que se desconoce el derecho que tiene el Municipio actor para decidir el destino de los recursos destinados a la ejecución de obras públicas y la forma de ejercerlos para racionalizar el gasto público.

Por tanto, procede declarar la invalidez de las observaciones contenidas en el considerando sexto del Decreto impugnado, relacionadas con las obras públicas ejecutadas por administración directa, así como del artículo único, en cuanto a las salvedades que hace de esas obras públicas, lo que deberá hacerse extensivo a la parte relativa del último párrafo del considerando citado y del segundo párrafo del artículo único mencionado, que atañen a las consecuencias derivadas de las referidas observaciones.

Debe precisarse que la anterior declaratoria de invalidez, por referirse solamente a la parte especificada del Decreto impugnado, que como se destacó en el considerando segundo de la presente resolución, tiene el carácter de un acto en sentido estricto, no requiere de la votación calificada de ocho votos establecida en

el artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional para declarar la invalidez de una norma general.

Conforme a lo anterior, resulta innecesario examinar los conceptos de invalidez relacionados con los aspectos del Decreto impugnado sobre los que se ha declarado su invalidez, en aplicación del criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 100/99 del Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, que establece:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto.”

DECIMO.- Argumenta el Municipio actor que se violan en su perjuicio las garantías de legalidad, certeza y seguridad jurídica, ya que no existe congruencia entre lo consignado en el dictamen y el Decreto impugnado y lo establecido en el pliego de cargos HCE/OSFE/1502/2005, ya que en el considerando sexto de ese Decreto se hacen observaciones sobre proyectos de obras públicas que no se deducen ni originan en aquél, por lo que el Congreso demandado excedió sus facultades al incorporar cuestiones no planteadas por el Órgano Superior de Fiscalización, además de la confusión que se genera porque en dicho considerando se hace referencia indistintamente, a proyectos de obra contratados mediante procesos de licitación pública y a otros ejecutados por administración directa.

Es infundado el anterior planteamiento. En el considerando séptimo de la presente resolución, se transcribió la parte relativa del pliego de cargos HCE/OSFE/1519/2005, de veintinueve de julio de dos mil cinco, del que deriva que por oficio de trece de mayo del mismo año, el Fiscal Superior del Estado de Tabasco ordenó la práctica de una auditoría a obras selectivas del informe de la cuarta autoevaluación trimestral del Municipio actor, habiéndose auditado las obras OP048, OP127, OP024 y OP103, así como que en relación a esa auditoría, se emitió el pliego de hallazgos y observaciones, notificado al Municipio actor el cinco de julio de dos mil cinco, respecto del cual el Contralor Municipal, mediante oficio CM/545/05, presentado el día veinte de ese mes, presentó documentación para solventar dichos hallazgos y, por último, que se instruyó al Gobierno Municipal para que se procediera a la instauración y conclusión de los procedimientos administrativos tendientes a fincar responsabilidades a los servidores públicos que por su empleo, cargo o comisión, tuvieron intervención en los actos de que derivaron las observaciones no solventadas.

En el pliego de cargos HCE/OSFE/1519/2005, se aclara que las obras públicas referidas son las siguientes:

- a) OP048, relativa a la rehabilitación de camino con material pétreo en tramos aislados y construcción de obra de drenaje menor, Ej. Huapacal 1a. sección.
- b) OP127, relativa a la pavimentación de camino con mezcla asfáltica, Ej. Coabanal 2a. sección (Pedro Sánchez Magallanes).
- c) OP024, relativa a la construcción de pavimento a base de mezcla asfáltica, ciudad (Col. Centro de convivencia).
- d) OP103, relativa a la rehabilitación de camino con material pétreo de 1 ½” a finos en tramos aislados y construcción de obra de drenaje menor, Ej. Ignacio Gutiérrez, 4a. sección.

Ahora bien, de la transcripción del considerando sexto del Decreto impugnado, que aparece en el considerando precedente del presente fallo, se advierte que en el mismo se hacen observaciones, por un lado, respecto de las obras públicas ejecutadas por administración directa y, por otro lado, respecto de cuatro obras ejecutadas por contrato dado que las propuestas rebasaron el techo financiero autorizado en la cédula técnica inicial, además de que presentaron inconsistencias en su proceso de licitación por no cumplir lo preceptuado en el Reglamento del Comité de Obras Municipal, en lo relativo a no presentar estados financieros, violando el apartado de requisitos de los participantes, sección 1.

Así, es inexacto lo afirmado por el Municipio actor pues las obras públicas ejecutadas por contrato a que se hace referencia en el considerando sexto del Decreto impugnado, se contienen en el pliego de cargos HCE/OSFE/1519, por lo que el Congreso demandado no incorporó observaciones no destacadas por el Órgano Superior de Fiscalización, además de que no se ocupa, indistintamente, de las obras contratadas por licitación pública y las ejecutadas por administración directa, de suerte tal que no crea confusión alguna.

DECIMO PRIMERO.- Esta Segunda Sala considera infundados los conceptos de invalidez resumidos en los incisos 4), 5) y 7) del considerando tercero de la presente resolución, en los que se argumenta, en esencia, que el Congreso demandado viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica establecidas en los artículos 14 y 16, en relación con el 115, todos de la Constitución Federal, ya que carece de atribuciones para destituir al Director de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales, así como para imponer sanciones

administrativas cuando advierta irregularidades con motivo de la revisión y calificación de las cuentas públicas, por lo que al hacerlo no sólo invade la competencia del Municipio y suplanta las facultades de la autoridad municipal, sino que, además, no atiende a la normatividad aplicable, conforme a la cual, la determinación de responsabilidades administrativas y la aplicación de las sanciones correspondientes, debe realizarse por las autoridades competentes a través de un procedimiento en que se respete la garantía de audiencia y, a pesar de ello, en el caso, ni siquiera se fundó y motivó legalmente la determinación de la destitución del servidor público municipal, ya que no se precisan las conductas a que está obligado y que no respetó, ni las razones por las que se determinó aplicar la sanción de destitución, pues nada se dice respecto a la gravedad de las supuestas infracciones ni a las condiciones del infractor.

Efectivamente, en el considerando quinto del Decreto impugnado, después de destacarse las observaciones derivadas de la glosa y análisis financiero y contable del ejercicio de dos mil cuatro, relacionadas con el pliego de cargos HCE/OSFE/1502/2005, se concluye:

“No obstante las observaciones que no se determinan en valor líquido, pero que por las actuaciones indebidas de los servidores públicos que por su encargo o jerarquía hubieren intervenido en el proceso de aplicación del gasto, y que por su naturaleza derivan en sanciones, el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, deberá actuar en consecuencia, aplicando y vigilando que se cumplan las sanciones correspondientes y el reintegro de los recursos en su caso, en atención a sus facultades conferidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco y las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables, e informe a la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda y al H. Congreso del Estado a través de la Junta de Coordinación Política.”

Asimismo, en el considerando sexto del Decreto combatido, después de consignarse las observaciones derivadas de la revisión a proyectos de inversión pública seleccionados como muestra, relacionadas en el pliego de cargos HCE/OSFE/1519/2005, se señala:

“Por lo antes expuesto, el H. Congreso del Estado, en ejercicio de las atribuciones que le otorgan los artículos 26 y 40, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, ordena a la Contraloría Municipal, que con fundamento en los artículos 81, fracción XV, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco y 83 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, sancionar al titular de la Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales del H. Ayuntamiento de Huimanguillo, en los términos de los artículos 47, 53, fracción IV, y 54, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se instruye al Organismo Superior de Fiscalización del Estado, para que sancione a los servidores públicos que por su encargo o jerarquía hubieren intervenido en el proceso de aplicación del gasto relativo a las violaciones reiteradas anteriormente y hayan incurrido en responsabilidad, para que proceda en lo conducente, con fundamento en sus facultades conferidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco y las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables e informe a la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda y al H. Congreso del Estado a través de la Junta de Coordinación Política.”

Por último, en el segundo párrafo del artículo único del Decreto combatido se consigna:

“Con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en los considerandos QUINTO Y SEXTO, el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, deberá llevar a cabo las acciones legales, trámites, gestiones, diligencias y trabajos que sean necesarios para que las irregularidades que acrediten la existencia de hechos y conductas que produzcan daños o perjuicios a la hacienda municipal y aquellas que por su naturaleza de orden administrativo deriven en conductas indebidas de los servidores públicos encargados de la vigilancia y aplicación de los recursos, sean fundamento para el fincamiento de responsabilidades y sanciones correspondientes, así como en su caso el reintegro de los recursos, en atención a sus facultades conferidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco y los demás ordenamientos legales aplicables, debiendo informar en un plazo no mayor de 45 días a partir de la entrada en vigor del correspondiente decreto, a la Tercera

Comisión Inspector de Hacienda y al H. Congreso del Estado a través de la Junta de Coordinación Política.”

Como puede advertirse, es inexacto lo afirmado por el Municipio actor en el sentido de que el Congreso demandado aplicó sanciones por responsabilidades administrativas a servidores públicos municipales y destituyó al Director de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales, ya que lo que hizo fue, por un lado, instruir al Organismo Superior de Fiscalización para que realice las acciones legales, trámites, gestiones, diligencias y trabajos necesarios para que las irregularidades que impliquen hechos y conductas que produzcan daños o perjuicios a la hacienda municipal y aquellas que por su naturaleza administrativa deriven en conductas indebidas de los servidores públicos, sean fundamento para el fincamiento de las responsabilidades y sanciones correspondientes, así como, en su caso, para el reintegro de los recursos, conforme a las facultades que le otorga la Constitución del Estado de Tabasco, la Ley de Fiscalización Superior y los demás ordenamientos aplicables de la entidad, y por otro lado, ordena a la Contraloría Municipal que con fundamento en los artículos 81, fracción XV, de la Ley Orgánica de los Municipios y 83 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, sancione al titular de la Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales, en los términos de lo dispuesto en los artículos 47, 53, fracción IV, y 54 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad.

Ahora bien, de la transcripción de los artículos 26, 36, fracciones XIII y XLI, y 40 de la Constitución del Estado de Tabasco, 3 y 14, fracciones I, IV, VII, VIII, XIII, XV, XVI y XVII, de la Ley de Fiscalización Superior de esa entidad, que aparece en el considerando séptimo de la presente resolución, se advierte que el Congreso del Estado de Tabasco está facultado para revisar, fiscalizar y calificar anualmente las cuentas públicas de los Municipios de la entidad, a fin de determinar si las cantidades percibidas y gastadas por aquéllos están de acuerdo con las partidas presupuestales respectivas, si los gastos están justificados o ha lugar a exigir responsabilidades, para lo cual se apoyará y auxiliará en las Comisiones Inspectoras del Congreso y en el Organismo Superior de Fiscalización, que depende de la Legislatura y constituye un organismo técnico auxiliar de naturaleza desconcentrada, que cuenta con autonomía funcional y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, el que sin excepción debe revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales, así como investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos públicos; determinar y fincar a los servidores públicos las responsabilidades administrativas, indemnizaciones y sanciones pecuniarias; establecer los daños o perjuicios que afecten la hacienda pública de los entes fiscalizables, entre ellos, los Municipios, derivados de la fiscalización realizada; promover ante las autoridades administrativas competentes el fincamiento de otras responsabilidades a que se refieren la Constitución Política del Estado y las leyes secundarias; previa autorización del Congreso, presentar las denuncias y querrelas penales en términos de la legislación aplicable; y fincar por excepción, las responsabilidades a determinarse por el órgano de control preventivo, para su imposición por el superior jerárquico que corresponda.

En consecuencia, el Congreso demandado está facultado para instruir al Organismo Superior de Fiscalización a fin de que realice las acciones legales, trámites, gestiones, diligencias y trabajos necesarios para que las irregularidades que impliquen hechos y conductas que produzcan daños o perjuicios a la hacienda municipal y aquellas que por su naturaleza administrativa deriven en conductas indebidas de los servidores públicos, sean fundamento para el fincamiento de las responsabilidades y sanciones correspondientes, así como, en su caso, el reintegro de los recursos, conforme a las facultades que le otorga la Constitución del Estado de Tabasco, la Ley de Fiscalización Superior y los demás ordenamientos aplicables de la entidad.

Se afirma lo anterior en virtud de que la facultad fiscalizadora y, por mayoría de razón, las atribuciones que de ella derivan, corresponden a la Legislatura local, y el órgano fiscalizador actúa como un auxiliar de aquélla en el ejercicio de esas atribuciones.

Efectivamente, el artículo 40 de la Constitución local faculta al Organismo Superior de Fiscalización de la entidad para revisar y fiscalizar las cuentas del erario estatal y de los Municipios, estableciendo que ese Organismo es dependiente del Congreso estatal y se constituye como un organismo técnico auxiliar de naturaleza desconcentrada.

Además, conforme a lo dispuesto en la fracción XIII del artículo 36 de la propia Constitución local, el Congreso cuenta con atribuciones para supervisar, coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, al Organismo Superior de Fiscalización del Estado, reiterándose en la fracción XLI del propio numeral, la facultad que posee el órgano legislativo para revisar, fiscalizar y calificar las cuentas públicas de los Municipios, conforme a lo establecido en el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, que dispone:

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división

territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas..."

Por tanto, si la atribución para calificar la cuenta pública recae en el Congreso Estatal, el que se auxilia para cumplir con esa función en un órgano técnico denominado Organismo Superior de Fiscalización, respecto del cual ejerce atribuciones de supervisión, coordinación y evaluación, es claro que puede instruirlo para que realice los actos necesarios a fin de que se determinen las responsabilidades administrativas y se apliquen las sanciones derivadas de las irregularidades detectadas en el procedimiento de fiscalización, así como para proveer sobre el reintegro de los recursos a la hacienda municipal, conforme a las facultades que le otorgan los ordenamientos locales en la materia.

El Congreso demandado también cuenta con atribuciones para ordenar a la Contraloría Municipal que con fundamento en los artículos 81, fracción XV, de la Ley Orgánica de los Municipios y 83 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, sancione al titular de la Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales, en los términos de lo dispuesto en los artículos 47, 53, fracción IV, y 54 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad.

Efectivamente, la fracción XVII del artículo 14 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, expresamente faculta al Organismo Superior de Fiscalización de la entidad para fincar las responsabilidades a determinarse por el órgano de control preventivo, para su imposición por el superior jerárquico que corresponda, por lo que el Congreso local, conforme a lo razonado con anterioridad, cuenta con la atribución de instruir al Organismo Superior de Fiscalización para que realice las acciones necesarias para que se dé cumplimiento a su determinación de requerir a la Contraloría Municipal a fin de que se sancione al titular de la Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales, ya que según lo previsto en los artículos 81, fracción XV, de la Ley Orgánica de los Municipios y 83 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, ambas de la entidad, corresponde a esa Contraloría constituir las responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones a los servidores públicos que infrinjan las disposiciones del último ordenamiento legal citado, según se desprende de la siguiente transcripción de esas disposiciones:

"Artículo 81. A la Contraloría Municipal corresponderá el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

XV. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de las dependencias y entidades y constituir las responsabilidades administrativas, aplicando las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiera lugar;

(...)"

"Artículo 83.- La Contraloría aplicará las sanciones que procedan, conforme a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tabasco, a los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de este ordenamiento; así como lo señalado en el primer párrafo del artículo 80 de esta Ley."

Deriva de lo razonado, que el Congreso demandado no violó las garantías de seguridad y certeza jurídica, ni invadió la competencia del Municipio actor en materia de responsabilidades administrativas y, asimismo, dado que no aplicó sanción alguna en la materia, pues se limitó, conforme a sus facultades legales, a instruir a los órganos correspondientes para que actuaran en lo conducente, tampoco violó las garantías de fundamentación y motivación y previa audiencia, por las razones que arguye la parte demandante.

DECIMO SEGUNDO.- Por último, esta Segunda Sala considera infundado el concepto de invalidez consistente en la infracción a la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, en virtud de que en el párrafo segundo del artículo único del Decreto impugnado, el Congreso demandado ordena al Organismo Superior de Fiscalización la realización de una serie de acciones derivadas de los considerandos quinto y sexto de ese Decreto, con lo cual está estableciendo una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y el Municipio actor.

Efectivamente, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los supuestos en que puede darse figura de la autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y el Municipio son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace

entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.

El anterior criterio se contiene en la jurisprudencia plenaria P./J. 10/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, que establece:

“AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACION DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.”

Ahora bien, al instruirse en el segundo párrafo del artículo único del Decreto impugnado, al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco para que realice las acciones legales, trámites, gestiones, diligencias y trabajos necesarios para que las irregularidades que impliquen hechos y conductas que produzcan daños o perjuicios a la hacienda municipal y aquellas que por su naturaleza administrativa deriven en conductas indebidas de los servidores públicos, sean fundamento para el fincamiento de las responsabilidades y sanciones correspondientes, así como, en su caso, para el reintegro de los recursos, no está constituyendo una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y el Municipio.

Lo anterior se afirma, en virtud de que el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco no constituye una autoridad distinta o ajena a los Poderes de la entidad, sino que es un organismo técnico auxiliar de naturaleza desconcentrada, que si bien cuenta con autonomía funcional y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, depende de la Legislatura, la que cuenta con atribuciones para supervisar, coordinar y evaluar a ese organismo, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, según se desprende de los artículos 36, fracciones XIII y XLI, 40 y 41 de la Constitución local.

Asimismo, en las disposiciones legales antes citadas, así como en los artículos 2, fracciones I a IV, VIII, y X a XIV, 3, 8, 9, 14, fracciones I, IV a VIII y XIII a XVII, 15, 17, 27, 29, 40 y 47 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, se establecen como atribuciones del Órgano Superior de Fiscalización, las de revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales, así como investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos públicos; determinar y fincar a los servidores públicos las responsabilidades administrativas, indemnizaciones y sanciones pecuniarias; establecer los daños o perjuicios que afecten a la hacienda pública de los entes fiscalizables, entre ellos, los Municipios, derivados de la fiscalización realizada; promover ante las autoridades administrativas competentes el fincamiento de otras responsabilidades a que se refieren la Constitución Política del Estado y las leyes secundarias; previa autorización del Congreso, presentar las denuncias y querrelas penales en términos de la legislación aplicable; y fincar por excepción, las responsabilidades a determinarse por el órgano de control preventivo, para su imposición por el superior jerárquico que corresponda.

En consecuencia, al instruir el Congreso demandado al Órgano Superior de Fiscalización para que proceda conforme a sus atribuciones respecto de las observaciones resultantes del procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública municipal, no se lesiona la autonomía municipal, ni se invaden sus atribuciones, según se determinó en el considerando precedente de este fallo.

Por último, el Órgano Superior de Fiscalización no está establecido como un organismo de enlace entre el Gobierno del Estado y el Municipio, que impida o interrumpa la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno.

De conformidad con todo lo razonado, la presente controversia constitucional resulta procedente y parcialmente fundada, por lo que se declara la invalidez del considerando sexto del Decreto impugnado, únicamente respecto de las observaciones relacionadas con las obras públicas ejecutadas por administración directa, y la del artículo único, sólo en cuanto a las salvedades que hace de esas obras públicas, así como la invalidez de la parte relativa del último párrafo del considerando citado y del segundo párrafo del artículo único

mencionado, que atañen a las consecuencias derivadas de las referidas observaciones y, con las salvedades anteriores, se reconoce la validez de dicho Decreto.

Atento a lo previsto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se precisa que la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir del día siguiente al de la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del considerando sexto del Decreto 099, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco de veintiocho de diciembre de dos mil cinco, únicamente respecto de las observaciones relacionadas con las obras públicas ejecutadas por administración directa, y la del artículo único de ese Decreto, sólo en cuanto a las salvedades que hace de esas obras públicas, así como la invalidez de la parte relativa del último párrafo del considerando citado y del segundo párrafo del artículo único mencionado, que atañen a las consecuencias derivadas de las referidas observaciones.

TERCERO.- Con la salvedad del resolutivo anterior, se reconoce la validez del Decreto 099, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco de veintiocho de diciembre de dos mil cinco.

CUARTO.- Publíquese esta ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

NOTIFIQUESE; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas y la señora Ministra Presidenta Margarita Beatriz Luna Ramos. Fue Ponente el tercero de los Ministros antes mencionados.

Firman la Ministra Presidenta y el Ministro Ponente, con el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala que autoriza y da fe.- La Presidenta: Ministra **Margarita Beatriz Luna Ramos.-** Rúbrica.- El Ponente: Ministro **Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-** Rúbrica.- El Secretario de Acuerdos, **Mario Eduardo Plata Alvarez.-** Rúbrica.

México, Distrito Federal, a tres de julio de dos mil siete, el suscrito licenciado **Mario Alberto Esparza Ortiz**, Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, certifica que la anterior es copia fiel compulsada de su original, que corresponde a la resolución dictada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal el trece de junio del año en curso, en la controversia constitucional 17/2006, promovida por el Municipio de Huimanguillo, Estado de Tabasco, se expide para los efectos legales consiguientes, en setenta y cuatro fojas útiles.- Conste.- Rúbrica.