

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 19 diecinueve de enero de 2022 dos mil veintidós.

RESOLUCIÓN correspondiente al recurso de reclamación Toca **265/21 PL** interpuesto por el Director de Responsabilidades de la Contraloría Municipal de León, Guanajuato, autoridad demandada en el proceso de origen, en contra de la sentencia emitida por el Magistrado de la Sala Especializada, en el proceso administrativo número *****, mediante la cual se decretó la nulidad del acto impugnado y se reconoció el derecho solicitado.

TRÁMITE

I. Interposición. Por escrito presentado el 1 uno de junio de 2021 dos mil veintiuno, se promovió recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

II. Admisión. Mediante acuerdo emitido el 16 dieciséis de junio de la pasada anualidad, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

III. Turno. El 28 veintiocho de septiembre de 2021 dos mil veintiuno, se tuvo a la parte actora por no desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al ponente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente recurso, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 308, fracción II, 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Procedencia. De las constancias del toca, se advierte que el recurso se interpuso oportunamente y que se reunieron los requisitos legales previstos para su procedencia.

TERCERO. Transcripción de la expresión de agravios. El reclamante, invoca textualmente como agravio:

«...La resolución que se impugna es contraria a la Ley de la Materia, que es de orden público, y que tiene por objeto establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es decir, es contraria a lo preceptuado en el artículo 1 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato (...) Es decir el servidor público sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, hoy parte actora incumplió con la obligación en el artículo 11 fracción I de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, al no cumplir diligentemente las funciones propias del cargo, prevista en el artículo 20 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (...) el procedimiento instaurado en contra del actor no fue por los motivos expuestos en la sentencia emitida por el Tribunal, sino que fue porqué, la parte actora, sujeta a procedimiento incumplió con sus obligaciones propias de su encargo,

como ha quedado señalado (...) y demostrado con la prueba documental pública que obra en el sumario (...) amén de que el objeto de la Ley de Responsabilidades Administrativas, es precisamente revisar que la actuación de los servidores públicos se encuentre ajustada a lo propiamente establecido en las leyes, cumpliendo con el principio de legalidad, en el que la autoridad solo puede hacer aquello que la Ley le faculta, y en el asunto que nos ocupa, el sujeto a proceso (...) incumplió con las obligaciones propias de su cargo, por lo que fue sujeto a procedimiento de responsabilidad, no porque se le haya iniciado un procedimiento, con relación a la ejecución y cumplimiento de un contrato de obra pública en el cual se invirtieron recursos públicos federales (...) Es falso, que la conducta reprochada al actor derive de la formalización del contrato de obras públicas *****, para la ejecución de la obra consistente en la ampliación del sistema integrado de transporte, debido a que se inició la ejecución de la obra sin contar con la resolución en materia de impacto ambiental. Luego entonces hay incongruencia entre lo señalado por el Tribunal en la emisión de la resolución con la resolución emitida dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, pues en ésta se instauró el procedimiento al actor, por incumplimiento en sus obligaciones propias del cargo que tenía, situación de hecho y por lo que se instauró el procedimiento de responsabilidad, que es muy distinto a lo señalado en la resolución que se impugna (...) Contrario a lo que señala la autoridad resolutora, del caudal probatorio y de la prueba documental pública que obra en autos, consistente en todo lo actuado dentro del proceso, se desprende que el actor fue sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa por no contar con la resolución en materia de evaluación del impacto ambiental al momento de formalizar el contrato de obra *****e iniciar la ejecución de dicha obra sin haber obtenido la resolución en materia de evaluación del impacto ambiental dentro de los plazos establecidos en las normas aplicables, esto es, con anterioridad a la formalización del contrato...».

CUARTO. Antecedentes. Ahora bien, resulta oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

1. *****, presentó demanda de nulidad en contra de la resolución 24 veinticuatro de julio de 2018 dos mil dieciocho,

emitida por la Contraloría del H. Ayuntamiento de León, Guanajuato, que contiene la sanción consistente en la Inhabilitación de 6 seis meses para ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, que puso fin al Procedimiento de Responsabilidad Administrativa Disciplinario Número *****.

2. Seguida la secuela procesal, el 30 treinta de abril de 2021 dos mil veintiuno, el Magistrado de la Sala Especializada, decretó la nulidad de la resolución impugnada y reconoció el derecho solicitado por el actor.

3. Ante ese panorama, la autoridad demandada, presentó recurso bajo los agravios transcritos en el considerando que antecede.

QUINTO. Estudio. En esencia sostiene el recurrente, que el Magistrado de la Sala Especializada, emitió una sentencia con falta de congruencia y exhaustividad, pues en su consideración, es falso, que la conducta reprochada al servidor público, derive de la formalización del contrato de obras públicas ***** , para la ejecución de la obra consistente en la ampliación del sistema integrado de transporte, por el contrario, aduce quien recurre que al actor en el proceso de origen, se le sustanció y sancionó por incumplir con la obligación prevista en el artículo 11, fracción I, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, esto es, no cumplir diligentemente las funciones propias del cargo, relacionadas con el artículo 20 de la Ley de Obras Públicas y

Servicios Relacionados con las mismas, finalmente señala la autoridad recurrente, que del caudal probatorio que obra en autos, consistente en todo lo actuado dentro del proceso, se desprende que el actor fue sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa por no contar con la resolución en materia de evaluación del impacto ambiental al momento de formalizar el contrato de obra *****.

Este Pleno considera **infundado** el agravio que esgrime la autoridad que recurre, por las siguientes consideraciones jurídicas:

Por principios de congruencia y exhaustividad, en forma genérica, se entiende que el juzgador deberá dictar su resolución acorde a lo solicitado por las partes, sin llegar al extremo de obligar a los órganos jurisdiccionales a referirse expresamente en sus fallos, renglón a renglón, punto a punto, a todo lo controvertido en el proceso, cuando ello sea intrascendente para el resultado del juicio o no atiende al fondo del debate, pues también se deberá ponderar una administración de justicia pronta y expedita. Sirve de sustento a lo anterior, la siguiente Jurisprudencia¹:

«GARANTÍA DE DEFENSA Y PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA. ALCANCES. La garantía de defensa y el principio de exhaustividad y congruencia de los fallos que

¹ Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, *publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, registro 187528, tomo XV, Marzo de 2002, tesis: VI.3o.A. J/13, página 1187.

consagra el artículo 17 constitucional, no deben llegar al extremo de permitir al impetrante plantear una serie de argumentos tendentes a contar con un abanico de posibilidades para ver cuál de ellos le prospera, a pesar de que muchos entrañen puntos definidos plenamente, mientras que, por otro lado, el propio numeral 17 exige de los tribunales una administración de justicia pronta y expedita, propósito que se ve afectado con reclamos como el comentado, pues en aras de atender todas las proposiciones, deben dictarse resoluciones en simetría longitudinal a la de las promociones de las partes, en demérito del estudio y reflexión de otros asuntos donde los planteamientos verdaderamente exigen la máxima atención y acuciosidad judicial para su correcta decisión. Así pues, debe establecerse que el alcance de la garantía de defensa en relación con el principio de exhaustividad y congruencia, no llega al extremo de obligar a los órganos jurisdiccionales a referirse expresamente en sus fallos, renglón a renglón, punto a punto, a todos los cuestionamientos, aunque para decidir deba obviamente estudiarse en su integridad el problema, sino a atender todos aquellos que revelen una defensa concreta con ánimo de demostrar la razón que asiste, pero no, se reitera, a los diversos argumentos que más que demostrar defensa alguna, revela la reiteración de ideas ya expresadas.»

Atendiendo a lo que precede, y contrario a las apreciaciones del recurrente, el Magistrado cumple en su sentencia con los principios de congruencia y exhaustividad, en vinculación directa con los artículos 298, 299 y 300, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en virtud de que ponderó lo argumentado por las partes y dio prioridad a los conceptos de impugnación que atienden el fondo del debate, concluyendo así la nulidad total de la resolución

controvertida, **debido a la falta de competencia tanto de la autoridad al resolver el procedimiento disciplinario respectivo; en relación con la ejecución y cumplimiento de un contrato de obra pública en el cual se invirtieron recursos públicos federales, en donde al celebrarlo bajo la legislación federal** en materia de obra pública y servicios relacionados con la misma, el procedimiento de fiscalización fue realizado por la Auditoría Superior de la Federación.

Así las cosas, en el procedimiento administrativo controvertido en el proceso de origen, se advierte que el 28 veintiocho de febrero de 2018 dos mil dieciocho, el Director de Responsabilidades de la Contraloría Municipal de León, Guanajuato, inició el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa número *****, en contra de *****, fundamentando su competencia en las siguientes normas:

«...de conformidad con los artículos 3 fracción III de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, y 73 fracciones I y II del Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato...»

En la resolución dictada el 23 veintitrés de julio de 2018 dos mil dieciocho, respecto del procedimiento de responsabilidad administrativa aludido, el Director de Responsabilidades de la Contraloría Municipal de León, en torno a la competencia, en el considerando primero, señaló:

«**PRIMERO. Competencia.** Esta Dirección de Responsabilidades de la Contraloría Municipal de León, Guanajuato, resulta competente para resolver el presente

procedimiento de responsabilidad administrativa, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 109, fracción III, párrafos segundo, quinto y sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3, fracción IV, 208 fracción X de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato; así como el 9, fracción IV, 71 fracción XI, 73 fracción II del Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato. Lo anterior, en virtud de que en términos del artículo 109 fracción III, párrafo segundo, quinto y sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los procedimientos de responsabilidad administrativa por las faltas administrativas no graves serán resueltos por los órganos de control, como lo es la Contraloría Municipal (...). En términos de los artículos 124, fracciones III y 131 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, la Contraloría Municipal es el órgano interno de control Municipal encargado de sancionar los actos y omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas (...). Ahora bien, conforme lo dispuesto en los artículos 9, fracción IV, 71, fracción XI, 73, fracción II del Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato, la Dirección de Responsabilidades de la Contraloría Municipal es la encargada de resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa derivados de las faltas administrativas no graves (...). Por lo que, dentro de la Administración Pública de León, Guanajuato, la Contraloría Municipal tiene entre sus atribuciones el de resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa relacionados con las faltas administrativas calificadas como no graves, correspondiendo por estructura orgánica a la Dirección de Responsabilidades el emitir dicha resolución. En conclusión, dentro de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato, la Dirección de Responsabilidades del Órgano Interno de Control es la encargada de resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados en

contra de los servidores públicos que incurran en faltas administrativas calificadas como no graves...»

De las transcripciones realizadas, en efecto se advierte que el Órgano de Control Interno del Municipio de León, Guanajuato, en materia municipal tiene atribuciones para resolver procedimientos de responsabilidad administrativa, derivados de las faltas administrativas calificadas como no graves, sin embargo, en el caso en estudio, la presunta infracción² por la cual fue sancionado el servidor público, tiene su génesis en el ejercicio de recursos públicos federales provenientes del Fondo Nacional de Infraestructura, conocido como FONADIN de los ejercicios fiscales 2014 dos mil catorce y 2015 dos mil quince; de ahí que no tenga atribuciones para conocer y resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa debatido, como a continuación se explica.

Mediante DECRETO³ se ordenó la creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura, antes mencionado, cuyo objeto es coordinar a la Administración Pública Federal para la inversión en infraestructura, principalmente en las áreas de comunicaciones, transportes, hidráulica, medio ambiente y turística, que auxiliará en la planeación, fomento, construcción, conservación, operación y

² Consistente en: «... la formalización del contrato de obra pública *****, para la ejecución de la obra consistente en la «***** (*****).». Debido a que se inició la ejecución de la obra sin contar con la resolución en materia de impacto ambiental...»

³ Publicado el jueves 7 siete de febrero de 2008 dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación (Primera Sección).

transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica, de acuerdo con los programas y los recursos presupuestados correspondientes, a saber:

**DECRETO por el que se ordena la creación del Fideicomiso
Fondo Nacional de Infraestructura.**

«**ARTÍCULO PRIMERO.** Se ordena la creación del Fideicomiso público, no considerado entidad paraestatal, denominado Fondo Nacional de Infraestructura que será un vehículo de coordinación de la Administración Pública Federal para la inversión en infraestructura, principalmente en las áreas de comunicaciones, transportes, hidráulica, medio ambiente y turística, que auxiliará en la planeación, fomento, construcción, conservación, operación y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica, de acuerdo con los programas y los recursos presupuestados correspondientes.

ARTÍCULO SEGUNDO. Para efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo anterior, se ordena al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, en su calidad de mandatario del Gobierno Federal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente: a) Modificar el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas a efecto de transformarse en el nuevo Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura, y b) Modificar el Fideicomiso Fondo de Inversión en Infraestructura, con la finalidad de que sus fines, patrimonio y proyectos se transmitan al Fideicomiso que se crea por virtud del presente Decreto y, en su oportunidad, extinguir el primero de ellos.

ARTÍCULO TERCERO. El Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura tendrá los fines siguientes:

- I. Promover y fomentar la participación de los sectores público, privado y social en el desarrollo de infraestructura y sus servicios públicos, mediante la realización de inversiones y el otorgamiento de apoyos recuperables y, en su caso, a través de la contratación de garantías a proyectos financieramente viables, así como apoyos no recuperables a proyectos rentables socialmente;
- II. Apoyar el desarrollo de obra pública de infraestructura a cargo de la Administración Pública Federal;
- III. Participar con los sectores público, privado y social, en esquemas de diseño, construcción, financiamiento, operación y transferencia de infraestructura; así como de apoyos orientados al acceso de los usuarios a la misma;
- IV. Participar en la evaluación, estructuración y ejecución de los proyectos de infraestructura;
- V. Adquirir, administrar y ceder derechos y obligaciones establecidos en concesiones o permisos;
- VI. Disponer, según lo determine el Comité Técnico, de los activos con los que cuente en su patrimonio;
- VII. Participar y apoyar en la realización de estudios, proyectos, investigaciones y desarrollo de infraestructura, y
- VIII. Suscribir, adquirir y administrar instrumentos financieros asociados a los proyectos de infraestructura, en términos de las disposiciones aplicables.

(...)

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. En el ámbito de su respectiva competencia las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública vigilarán el cumplimiento de lo establecido en este Decreto con base en las disposiciones aplicables y cuidarán que la implementación del Fideicomiso Fondo Nacional de

Infraestructura se realice con transparencia para efectos de los informes que se deben rendir al Congreso de la Unión en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria...»

Lo anterior cobra relevancia, pues el origen del procedimiento administrativo sancionador deriva de la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero realizada por la Auditoría Superior de la Federación la cual obra en el expediente *****, aportada por la autoridad demandada.

Por ello, al tratarse de recurso federales, a la Auditoría Superior de la Federación y a la Secretaría de la Función Pública, les corresponde vigilar el cumplimiento de lo establecido en este Decreto con base en las disposiciones aplicables, así como cuidar que la implementación del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura se realice con transparencia; en esta tesitura, si la obra pública formalizada mediante el contrato *****, no se realizó en la forma y términos convenidos por las partes, o bien, sí los servidores públicos municipales que intervinieron, actualizaron alguna infracción administrativa disciplinaria, al regirse desde su contratación la obra pública bajo las reglas de la legislación federal de la materia, la competencia para investigar los hechos, substanciar y resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa respectivo, corresponde a los órganos de control interno de la federación, y no a la Contraloría Municipal de León, ni a su Director de Responsabilidades.

En esta tesitura, la autoridad que hoy recurre carece de atribuciones legales para resolver un procedimiento disciplinario instaurado con motivo del ejercicio de recursos públicos federales. Lo anterior se advierte incluso del propio contrato de obra *****, al determinarse en el mismo lo siguiente:

«DECLARACIONES

(...)

g) Que el presente contrato de obra pública se adjudicó el día 08 del mes de Abril del 2015 mediante el proceso de contratación de: LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL NÚMERO ***** y que para cubrir el importe derivado del mismo, se emplearán recursos provenientes: ***** CELEBRADO ENTRE EL MUNICIPIO DE LEÓN Y ***** DE FECHA 01 DE SEPTIEMBRE DE 2014.

(...)

TRIGÉSIMA PRIMERA.- Jurisdicción: Para la interpretación y cumplimiento de este contrato, y en todo lo que no esté expresamente pactado en el mismo, las partes se someterán a la jurisdicción de los tribunales federales en esta ciudad, renunciando al fuero de sus presentes y futuros domicilios.»

En esta línea de pensamiento es de concluirse que las responsabilidades **administrativas** en que incurran los servidores públicos locales, **serán sancionadas en los términos de la legislación federal respectiva**. Siendo esta última aplicable por las instancias de ese mismo orden de gobierno y no por la dependencia municipal de control interno.

Todo lo antes referido tiene relevancia, en virtud de que el artículo 16 de la Constitución General, exige que todo acto de molestia provenga de autoridad competente. Tal precepto consagra el principio de legalidad, por virtud del cual las autoridades del poder público sólo están facultadas para hacer lo que la ley **expresamente** les permite, a efecto de dar seguridad jurídica a los gobernados.

En consecuencia, este Tribunal en Pleno estima que no le asiste la razón a la autoridad recurrente, pues no tiene atribuciones para conocer y resolver, procedimientos disciplinarios respecto de la comisión de faltas administrativas cometidas por servidores públicos municipales, cuando éstas se encuentren relacionadas con recursos públicos federales.

Por lo tanto y ante lo **infundado del agravio**, lo procedente es **confirmar la sentencia emitida**, ello con fundamento en lo prevenido por los artículos 308, fracción II, 309 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia emitida el 30 treinta de abril de 2021 dos mil veintiuno, en el proceso número *****, acorde a lo expuesto en el Considerando Quinto de esta resolución.

Notifíquese, en su oportunidad archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el libro de gobierno.

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, integrado por el Presidente del Tribunal y Magistrado de la Segunda Sala, Eliverio García Monzón; el Magistrado de la Primera Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; la Magistrada de la Tercera Sala, Antonia Guillermina Valdovino Guzmán; el Magistrado de la Cuarta Sala, José Cuauhtémoc Chávez Muñoz; y el Magistrado de la Sala Especializada, Arturo Lara Martínez; siendo ponente el segundo de los mencionados, quienes firman⁴ con la Secretaria General de Acuerdos, Mariana Martínez Piña, quien da fe.

⁴ Estas firmas corresponden al **Toca 265/21 PL** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **19 diecinueve de enero de 2022 dos mil veintidós**.