

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 4 cuatro de diciembre de 2019 dos mil diecinueve.

RESOLUCIÓN correspondiente al recurso de reclamación toca **468/19 PL**, interpuesto por el autorizado del Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato, en contra de la sentencia de 27 veintisiete de junio del presente año, dictada por el Magistrado de la Sala Especializada, en el proceso administrativo número *****, mediante la cual se decretó la nulidad total del procedimiento de responsabilidad administrativa.

TRÁMITE

I. Interposición. Por escrito presentado el 9 nueve de agosto del presente año, se promovió recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

II. Admisión. Mediante acuerdo emitido el 19 diecinueve de agosto de 2019 dos mil diecinueve, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

III. Turno. El 2 dos de octubre del 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la parte actora por no desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al ponente, los cuales le fueron enviados el 9 nueve del mismo mes y año.

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 reunieron los requisitos legales previstos para su procedencia, como se asentó en el proveído dictado el 19 diecinueve de agosto de 2019 dos mil diecinueve.

TERCERO. Transcripción de la expresión de agravios. El recurrente invoca textualmente como agravios:

Primero. Causa agravio (...) la sentencia emitida por la Sala (...) la resolución recaída al procedimiento de responsabilidad Administrativa no se encuentra indebidamente fundada y motivada, lo anterior es así, pues el hecho de que no se haya señalado el instante preciso en que se cometió la conducta, no puede considerarse como una cuestión que afecte la validez, de la resolución, ya que las circunstancias presentes en el caso concreto impiden conocer ese dato con exactitud, pero de las pruebas rendidas se logra acreditar que la comisión del hecho se había dado entre determinados días y precisamente la clandestinidad en que se condujeron las autoras del hecho, es el factor que impide conocer el dato referente al momento exacto en que acaeció, pero eso

no puede considerarse como una causa por la cual no pueda sancionarse su ilegítimo actuar, máxime que gracias a ese desleal comportamiento lograron su objetivo.

(...)

Es decir, que la conducta reprochada a *****, radica que sustrajo en compañía de la enfermera *****, del interior del “Buzón de Felicitaciones, Quejas y Sugerencias” de dicha unidad médica (...) una papeleta en la que se visualizaba el nombre de *****, y la destruyeron.

(...)

Una vez precisado lo anterior, resulta trascendente resaltar que la conducta reprochada (acción) consistente en sustraer la papeleta del interior del “Buzón de Felicitaciones, Quejas y Sugerencias” en la que se visualizaba el nombre de *****, y destruirla.

Resaltado de igual forma, que si bien es cierto, la acción de sustraer se realiza en un solo momento, resulta imposible precisar en qué momento se actualizó dicha sustracción, razón por la cual se estableció el periodo comprendido del veintidós de mayo al cinco de julio de dos mil trece, siendo la primera fecha referida la fecha en que se tiene la certeza que la señora *****, presentó la queja en contra de la enfermera ***** y el cinco de junio que fue la fecha en la que se abrió el “Buzón de Felicitaciones, Quejas y Sugerencias”.

(...) contrario a lo señalado por la Sala Especializada, sí se establecieron circunstancias de modo, tiempo y lugar.

Segundo. Se aduce en la sentencia combatida, que en el caso concreto no se logra constituir el abuso del cargo público (...) causa agravio la interpretación de la fracción XIX del artículo 11 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para el Estado y sus Municipios se realiza por parte de la Sala (...) pues constriñe la actualización del abuso del cargo a dos condiciones a saber:

1) Que éste se da por mal uso o empleo arbitrario del poder encomendado por el Estado.

2) Que el indebido uso de las atribuciones sea con la intención de obtener un beneficio indebido en pro de los intereses personales, o en su caso, para generar un perjuicio a un tercero.

Respecto a la primera condición a que alude la Sala (...), es de mencionarse, que sí se actualiza en el reproche administrativo realizado en contra de ***** pues como se indicó en la contestación de demanda, su indebido actuar radicó en que aprovechándose del libre tránsito que tiene en las instalaciones de dicha unidad médica, así como del acceso a las diferentes áreas que lo integran (...), dentro del periodo (...) sin contar con facultades o autorización para ello, sustrajo en compañía de la enfermera *****, del interior del “Buzón de Felicitaciones, Quejas y Sugerencias” (...) una papeleta en la que se visualizaba el nombre de la primera de las servidoras públicas (...) y la destruyeron.

Lo anterior implica que sí empleó arbitrariamente la facultad que le fue conferida, pues, el abuso de cargo radica en que se aprovechó del libre tránsito que tiene en las instalaciones de dicha unidad médica, sustrajo (...) de dicha unidad médica (...) una papeleta en la que se visualizaba el nombre de la primera de las servidoras públicas (...) y la destruyeron.

En relación a la segunda condición señalada en la sentencia combatida, el A quo refiere que el abuso se actualiza cuando existe un beneficio para el sujeto a procedimiento o existe un daño a un tercero, considerando que resulta desacertada pues de la lectura de la propia fracción de ninguna parte se observa la existencia de las palabras daños y/o perjuicio, cobrando relevancia tal circunstancia, porque la sentencia refiere a la tipicidad o el encuadramiento de la conducta a la norma de manera exacta. Por tanto resulta ilógico que se decrete una nulidad con base a una interpretación de un artículo que en ningún momento refiere dichos conceptos, es decir, que la interpretación de un precepto legal, no puede contener conceptos que la propia norma no contenga, en el caso específico los reiterados conceptos de daño y perjuicio.

En específico el artículo 21 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, establece como causal de gravedad de las conductas, el que se produzcan daños a las personas o a sus bienes, así como beneficios de carácter patrimonial o económico, lucro o cualquier tipo de ventaja para el servidor público o para cualquiera de las personas señaladas en la fracción III del artículo 12, o que se causen daños o perjuicios a alguna autoridad, pero ello no es un requisito sine qua non para que se actualice alguna falta administrativa, sino que únicamente se conforma la calificativa de gravedad respecto de la conducta infractora...

CUARTO. Antecedentes. Previo al estudio de los agravios expuestos por el recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

1.****, acudió ante este Tribunal a demandar la nulidad de la resolución de 25 veinticinco de enero de 2019 dos mil diecinueve, en la cual se resolvió el procedimiento de responsabilidad administrativa ****, en donde se le impuso como sanción una suspensión por 3 tres días.

2. El proceso le tocó conocerlo y resolverlo a la Sala Especializada de este Tribunal y mediante sentencia de 27 veintisiete de junio del presente año se decretó la nulidad total del acto combatido.

3. Ante ese panorama, quien representa a la parte demandada, presentó recurso bajo los agravios transcritos en el considerando que antecede.

QUINTO. Estudio. Los agravios se analizarán en forma distinta a la que fueron expuestos en el recurso. Ello, de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia del rubro: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO¹**».

Este Pleno considera **infundado** el **segundo agravio** que esgrime la parte recurrente en virtud de las siguientes consideraciones jurídicas:

En esencia, señala quien recurre que la sentencia emitida por el Magistrado de la Sala Especializada le causa agravio, pues en su consideración fueron desacertados los argumentos del A quo que lo llevaron a decretar la nulidad de la resolución ante él controvertida, esto es, argumenta la parte demandada que en la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, sí se acreditó el abuso del cargo público, pues la auxiliar de enfermera *****, aprovechándose del libre tránsito que tiene en las instalaciones de la unidad médica, así como del acceso a las diferentes áreas que lo integran, sin contar con facultades o autorización para ello, sustrajo en compañía de la enfermera *****, del interior del “Buzón de Felicitaciones, Quejas y Sugerencia”, una papeleta en la que se visualizaba su nombre y la destruyeron, por ello, concluye quien recurre, que sí empleo arbitrariamente la facultad que le fue conferida; ahora bien, en relación a la argumentación del A quo consistente en que no se acreditó la existencia de un

¹Tribunales Colegiados de Circuito, *publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* novena época, Tesis VI.2o.C. J/304, p. registro 167961.

beneficio para el sujeto a procedimiento o que se ocasionó un daño a un tercero, manifiesta quien recurre que resulta desacertada dicha interpretación, pues de la lectura de la propia fracción de ninguna parte se observa la existencia de las palabras daño y/o perjuicio, cobrando relevancia tal circunstancia, porque la sentencia refiere a la tipicidad o el encuadramiento de la conducta a la norma de manera exacta, resultando ilógico que se decrete una nulidad con base a una interpretación de un artículo que en ningún momento refiere dichos conceptos.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que las leyes de responsabilidades de los servidores públicos tienen por objeto salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los empleados de gobierno; principios que están cargados de un alto valor moral, al que aspiran los empleados de gobierno y entes del Estado.

Ahora bien, la fracción VI del artículo 137 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece:

Artículo 137. Son elementos de validez del acto administrativo:

VI. Estar debidamente fundado y motivado (...)

Por fundar ha de entenderse la precisión de las normas de derecho positivo que dan sustento jurídico al acto de autoridad y por motivar, la narración pormenorizada de los hechos, con sus circunstancias de tiempo, modo y lugar. Aunado a ello será menester plasmar la explicación lógica-jurídica donde se esclarezca por qué el acto en cuestión se ajusta a la hipótesis prevista por la norma.

Es necesario precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que el rubro penal y el disciplinario, debido al símil que guardan, comparten principios jurídicos, como el de tipicidad². En este orden de ideas, si cierta disposición establece una conducta que de actualizarse genera responsabilidad administrativa, tal actuar del servidor público debe encuadrar **exactamente** en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía ni por mayoría de razón.

En el asunto de origen, la autoridad que hoy recurre consideró que la justiciable, infringió lo dispuesto en la fracción XIX del artículo 11 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios (norma genérica).

² Al respecto véase entre otras, la Jurisprudencia bajo el rubro: «**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS**». Novena Época, Registro: 174326, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 100/2006, Página: 1667.

Así, el artículo 11, fracción XIX, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, dispone:

Artículo 11.- Son obligaciones de los servidores públicos:

XIX. Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio público, sin perjuicio del ejercicio de sus derechos laborales establecidos en la Ley competente, o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión público.

En esta línea argumentativa, dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa que nos ocupa, la autoridad demandada debió demostrar que la auxiliar de enfermera *****, desplegó una conducta y que la misma actualizaba alguno de los siguientes supuestos relativos a la **norma genérica** cuya transgresión se le irroga, a saber:

- una **acción** del servidor público que haya causado la suspensión o deficiencia del servicio público;
- que una **omisión** del servidor público que haya causado la suspensión o deficiencia del servicio público;
- apoyándose en sus **funciones**, sirvió a intereses ajenos al servicio público (abuso); o,

- asumió **funciones** que no tiene legal o administrativamente encomendadas (ejercicio indebido).

En esta tesitura, tal como lo señaló el A quo, no se demostró en autos que la servidora pública con su actuar hubiera abusado de su cargo como enfermera.

Así, para que hubiera quedado acreditada la **acción** que se le imputó en el procedimiento administrativo disciplinario a la servidora, era necesario que se acreditara que ésta**** era la encargada de cuidar, vigilar o custodiar el “Buzón de Felicitaciones, Quejas y Sugerencias”, para así, y aprovechándose de su obligación como encargada de dicho buzón, hubiera destruido la queja que se presentó en su contra; luego entonces, del reproche administrativo realizado no se advierte que la servidora pública desplegara una conducta en la que **derivado de su cargo** le hubiera generado un beneficio (abuso); así la transgresión de la norma no puede quedar a la interpretación de la autoridad, dado que como puede observarse, el recurrente considera que el abuso de cargo radicó en que la servidora pública sustrajo del “Buzón de Felicitaciones, Quejas y Sugerencias”, una papeleta.

No pasa inadvertido para este Pleno, la manifestación de quien recurre, en torno a que para acreditar el indebido uso de las atribuciones, no es necesario que se tenga que demostrar que fue con la intención de obtener un beneficio o causarle un daño a un tercero, pues efectivamente para

acreditar el abuso del cargo, no necesariamente lleva implícito causar un perjuicio a un tercero o beneficio pecuniario, basta con que aprovechándose de sus funciones realice una conducta contraria a la norma, sin embargo, esta precisión no es suficiente para modificar la sentencia que se recurre, pues como ya se mencionó, no quedó acreditada en el procedimiento disciplinario la conducta reprochada a la servidora pública.

A partir de los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación a las infracciones administrativas señala en su ejecutoria³ que la Administración Pública en su faceta de "Estado-policía" prevé la posibilidad de sancionar, en sentido estricto, infracciones administrativas que dan lugar al surgimiento de responsabilidad a cargo de las y los servidores públicos mediante el uso de la potestad punitiva. Es precisamente éste el ámbito en el cual tiene cabida la intervención de los órganos internos de control y de los tribunales administrativos y en el que, atendiendo a la proyección que tiene sobre la vida de las personas, se ha considerado necesario reconocer la existencia de un debido proceso administrativo, con los alcances que le han dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así los órganos de control interno antes de imponer una sanción administrativa deberán inexorablemente, respetar tanto la legalidad como el debido proceso, a saber:

³ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, tesis: 1a. XXXV/2017 (10a.), p. 441, registro 2013954

1) presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción -que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos- y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa; en el presente asunto, como fue mencionando no se acredita correctamente el tipo administrativo o reproche de la justiciable,

2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta -acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; es de esta manera que no fue debidamente enlazada la acción -sustraer del “Buzón de Felicitaciones, Quejas y Sugerencia”, una papeleta y destruirla-, con la norma -artículo 11, fracción XIX, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios-, y,

3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

En ese orden de ideas, toda vez que la autoridad demandada en el proceso de origen no demostró de manera clara el abuso de cargo que arguye la recurrente, contemplado en el artículo 11, fracción XIX, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, con la

acción de la servidora pública, se concluye que la resolución impugnada se encuentra indebidamente fundada y motivada.

Por lo tanto, y contrario al agravio que esgrime el recurrente, los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben ser respetados en todos los actos que emita la autoridad, y de manera especial en los procedimientos administrativos sancionadores, pues por una parte su finalidad es generar certidumbre en los servidores públicos sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, por otra, tratándose de las normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable su atribución, en forma tal que se impida a la respectiva autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa en atención a las normas a las que debe sujetar su potestad sancionadora, toda vez que el legislador precisó, con el grado de certeza y concreción constitucionalmente exigible, el núcleo básico de las conductas calificadas como infractoras y las sanciones que les corresponden.

Ahora bien, por lo que respecta al **agravio primero**, este Pleno lo considera **inoperante**.

Aduce quien recurre que contrario a la determinación del A quo, la resolución recaída al procedimiento de responsabilidad administrativa se encuentra debidamente fundada y motivada, lo anterior es así, pues el hecho de que no se haya señalado el instante preciso en que se cometió la conducta, no puede considerarse como una cuestión que afecte la validez de la resolución, ya que las circunstancias

presentes en el caso concreto impiden conocer ese dato con exactitud, pero de las pruebas rendidas se logra acreditar que la comisión del hecho se había dado entre determinados días, y precisamente la clandestinidad en que se condujeron las autoras del hecho, es el factor que impide conocer el dato referente al momento exacto en que acaeció.

El planteamiento anterior resulta **inoperante**, dado que las consideraciones y razonamientos de la sentencia aún subsisten a causa de la ineficacia del agravio encaminado a cuestionar la determinación de la Sala en torno a que en el procedimiento sancionador no existió adecuación entre la norma y la conducta.

En efecto, a pesar de lo acertado que pudieran resultar las disertaciones de la autoridad recurrente, lo cierto es que el procedimiento administrativo que culminó con la resolución impugnada en la instancia de origen, se encuentra indebidamente fundado y motivado. Así pues, el disenso en comento se torna inoperante, pues persiste una de las razones con base en la cual se anuló la resolución impugnada. Sobre el tema, es ilustrativa la tesis aislada⁴, que señala:

AGRAVIOS INOPERANTES EN LA RECLAMACIÓN. LA DESESTIMACIÓN DE LOS ENCAMINADOS A COMBATIR UNA RAZÓN QUE POR SÍ MISMA SUSTENTA EL SENTIDO DEL ACUERDO RECURRIDO, HACE INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS DEMÁS. Si del acuerdo de presidencia recurrido se advierte que se expusieron varias razones para sostener su sentido y de su estudio

⁴ 2a. XCVI/20106, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

se aprecia que cada una, por sí misma, es suficiente para justificarlo, es inconcuso que al desestimarse los agravios dirigidos a combatir una de ellas, tal circunstancia hace innecesario el estudio de los demás, pues ni resultando fundados cambiarían el sentido del acuerdo impugnado.

En tal virtud, ante lo **infundado e inoperante de los agravios**, lo procedente es **confirmar** la sentencia recurrida. Ello, de acuerdo al ordinal 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en mérito de lo expuesto y fundado, es de resolverse y se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia emitida el 27 veintisiete de junio del presente año, 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 Primera Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; el Magistrado de la Segunda Sala, Eliverio García Monzón; 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 primero de los mencionados, quienes firman⁵ con el Secretario General de Acuerdos, Eliseo Hernández Campos, quien da fe.

Versión Pública TJA

⁵ Estas firmas corresponden al **Toca 468/19** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **4 cuatro de diciembre de 2019 dos mil diecinueve**.