

Guanajuato, Guanajuato, a 14 catorce de noviembre de 2018 dos mil dieciocho.

#### ASUNTO

Vistos los autos del toca **624/18 PL**, relativo al recurso de reclamación interpuesto por la **Licenciada \*\*\*\*\***, autorizada de la parte demandada, en contra de la sentencia de 21 veintiuno de junio de 2018 dos mil dieciocho, dictada por la Magistrada de la Segunda Sala en el proceso administrativo número **\*\*\*\*\***, mediante la cual se decretó la nulidad de la resolución impugnada; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho procede.

#### ANTECEDENTES

**PRIMERO. Promoción del recurso.** Por escrito presentado el 8 ocho de agosto de 2018 dos mil dieciocho, se promovió recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

**SEGUNDO. Trámite.** Mediante acuerdo emitido el día 13 trece de agosto de 2018 dos mil dieciocho, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

**TERCERO. Turno.** El 19 diecinueve de septiembre del presente año, se tuvo a la parte actora y a la diversa autoridad demandada por no desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al ponente, los cuales le fueron enviado el 9 nueve de octubre de 2018 dos mil dieciocho.

**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 el artículo 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.** Del toca en comento se desprende que se reunieron los requisitos previstos en los dispositivos legales invocados en el considerando anterior.

**TERCERO. Expresión de agravios.** La recurrente invoca como agravio el que se inserta a continuación:

«**ÚNICO.** Causa agravio la incorrecta motivación y fundamentación contenidas en el Considerando Quinto de la resolución emitida en fecha 21 de junio del año 2018, donde se declara la Nulidad de la resolución dictada dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa \*\*\*\*\*, emitida por el Presidente Municipal de Irapuato, Guanajuato, de fecha 20 (...) de junio de 2016 (...), que a continuación me permito señalar: (...)

En estos términos, es evidente que causan agravio a la demandada los argumentos vertidos por el Magistrado de la Segunda Sala de ese H. Tribunal, pues carecen de una debida motivación al explicar porque considera que la resolución se encuentra indebidamente fundada y motivada, pues la resolutora de forma indebida interpreta lo establecido en la resolución recurrida (...)

Como se observa en ningún momento hubo confusión en la conducta imputada, misma que consintió en alterar la boleta de infracción y que contenía la infracción a conducir en estado de ebriedad y marcar el inciso que indica, "folios vencidos", que efectivamente se trata de dos conductas sancionadas de distinta forma pecuniaria,

trayendo consigo que el infractor pagara menos, es decir la sujeta a procedimiento en todo momento conoció a la perfección la conducta **reprochada tan es así que no lo hace valer en su escrito de demanda.**

Causa agravio que la resolutora mencione que la resolución pronunciada dentro del proceso de responsabilidad administrativa no es coherente con el inicio de dicho proceso, pues es claro que en el oficio \*\*\*\*\*, se le atribuyen a la C. \*\*\*\*\* las fracciones I, IX, XXIV del artículo 11 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, y el actor se duele de habersele sancionado bajo la fracción XIX, misma que también fue referida en el acuerdo de radicación y finalmente como se hizo valer desde la contestación de demanda no fue sancionado por esa fracción por lo cual no le causa afectación alguna, y sin embargo el Magistrado que integra la Segunda Sala de este H. Tribunal confunde el argumento del actor y decreta la nulidad de la resolución basado en que no se instauró el proceso atribuyendo la fracción XXIV, y se le sancionó por la misma lo cual es incorrecto, pues como ya se dijo, desde el auto de radicación se estableció la mencionada fracción causando agravio la confusión de la Segunda Sala la cual suple la deficiencia de la queja del actor, quien en todo momento se encontró representado por abogado, y que hizo valer los derechos que consideró a lugar y sobre los cuales únicamente se habrá de pronunciar la resolución correspondiente, sin que pueda ser de otro modo pues deberá de ser imparcial, sin ir más allá a lo efectivamente planteado y acreditado por las partes (...)

Como se observa la ahora actora de forma natural y voluntaria menciona cuales eran sus facultades, de las que se desprende con claridad que no estaba entre ellas las de "calificar" las boletas de infracción, excediéndose en su actuar pues causó confusión al alterar el folio de infracción mismo que, inicialmente se levantó por conducir en estado de ebriedad y se pagó por "folios vencidos", lo cual evidentemente es sancionado de forma diferente, excediéndose la resolutora al determinar la nulidad basada en la falta de establecer las funciones propias de su encargo siendo que de las medias de prueba que obran en el expediente se establece que la actora sabía plenamente cuales eran sus atribuciones y alcances de las mismas.

Es claro que la autoridad resolutora no atiende a lo efectivamente planteado por las partes, pues la actora no hace pronunciamiento al respecto a lo antes transcrito ya que desde el auto de radicación se expone que la conducta reprochada a la sujeta a procedimiento fue que cambió la infracción al marcar otro inciso al que

originariamente había puesto el agente de vialidad, sin aportar medias de prueba alguna tendiente a desvirtuar lo imputado, trayendo consigo la actualización de la fracciones I, IX y XXIV del Artículo 11 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, teniendo plenamente la aptitud de ejercer su derecho de defensa, al haber comparecido al proceso a ser oída y aportar las medias de prueba que considerara oportunos, así como de ser representada por abogado, es decir siempre se mantuvieron a salvo las formalidades del procedimiento y principalmente la salvaguarda de los intereses legales de la sujeto a procedimiento; entonces no estamos bajo el supuesto de que esta no conoció la conducta imputada.

Como se advierte de lo antes narrado, la resolutora no toma en cuenta que en todo momento se respetaron los derechos del actor y se le dieron a conocer debidamente los detalles del proceso iniciado, dándole con ello los elementos para que realizara la adecuada defensa de sus intereses, por lo que quien resuelve habrá de atender a los hechos plenamente planteados y acreditados por las partes, realizando un estudio exhaustivo de la resolución recurrida tendiente a la impartición de justicia tanto para el actor como para el demandado es decir no realizar un filtro tendiente a extraer solo lo que le favorezca al actor, cuyo actuar no fue apegado a las funciones propias de su encargo, es decir no se vulneró de ninguna manera la garantía de audiencia y debida defensa del actor, como indebidamente se establece en la resolución ahora recurrida; se fundó y motivó correctamente, el por qué esta conducta encuadraba en los preceptos legales imputados, y por lo cual fue acreedora a una sanción; argumentos que ni siquiera fueron analizados por el Magistrado resolutor.

Aunado a lo anterior, es menester señalar que de forma equivocada el Magistrado de la Segunda Sala, indica que no se le dio la oportunidad de una debida defensa a la actora, pues no se especificó la conducta que se le atribula en el Acuerdo de Radicación del Expediente de Responsabilidad Administrativa, lo que no es siquiera congruente con lo expresado en la resolución emitida dentro del expediente \*\*\*\*\*, toda vez que la sujeta a procedimiento tenía pleno conocimiento de la conducta imputada, tan es así que con fecha 10 de marzo de 2016, se lleva a cabo el desahogo de la audiencia de ley, misma que acude en compañía de su defensor, de hecho en el acuerdo de radicación se hicieron de su conocimiento los elementos que se tomaron en cuenta para dar inicio al procedimiento de responsabilidad administrativa en su contra, por lo tanto, es evidente la omisión de la resolutora en cuanto al análisis de los argumentos expresados en el acto combatido y que fueron suficientes para determinar una sanción; por lo tanto, el Magistrado de la Segunda Sala condena al

Presidente Municipal y absuelve a la actora, sin realizar un debido estudio de las documentales aportadas en el caso, pues efectivamente en el Acuerdo de Radicación se expresa cual es la conducta ejecutada y cuáles fueron las preceptos legales que fueron trasgredidos como consecuencia.

No debe pasar desapercibido que la concatenación y/o encuadramiento de las preceptos legales con la conducta ejecutada corresponde al Presidente Municipal, al momento de emitir la resolución que en cada caso puede ser sancionatoria o absolutoria, esto con base en los elementos que le son presentados por el Órgano de Control y Vigilancia, por lo tanto, resulta incorrecta la apreciación del Magistrado de la Segunda Sala, respecto a que no fue del conocimiento de la entonces sujeta a procedimiento cual era la conducta que se le reprochaba, lo que ocasionó que no estuviera en posibilidad de una defensa adecuada; de igual manera, resulta equivocado que se decretara una nulidad de la resolución por considerar que esta provenía de un acto viciado.

Resultando contundente la evidente violación en la que incurrió el Magistrado de la Segunda Sala y que dio como resultado una nulidad total de la resolución emitida en fecha 20 de junio de 2016, pues fueron tomadas en cuenta cuestiones incorrectas para absolver a la actora, sin tomar en consideración siquiera los argumentos hechos valer en el escrito de contestación. **Con base a lo anterior, es evidente la incorrecta motivación que imperó en la sentencia de fecha 21 de junio de 2018, y por ende su incorrecta fundamentación, pues la Segunda Sala basa su determinación en meras suposiciones, como es, asumir que el actor no conocía la conducta que se le imputaba desde el inicio del procedimiento, dejando a un lado las cuestiones hechas valer en el juicio, tanto por el actor como por el demandado, lo que deja en un absoluto estado de indefensión a esta autoridad municipal pues al no ser una cuestión prevista en la demanda inicial, consecuentemente no se tuvo la oportunidad de una adecuada defensa; para desvirtuar esta aseveración...»**

Énfasis de origen.

**CUARTO. Antecedentes.** Previo al estudio del agravio expuesto por la recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

I. El 25 veinticinco de agosto de 2016 dos mil dieciséis, acudió ante este Tribunal a demandar la nulidad de la resolución de fecha 20 veinte de junio de 2016 dos mil dieciséis, en la cual se resolvió el procedimiento de responsabilidad administrativa \*\*\*\*\*, en donde se le impuso como sanción la inhabilitación del servicio público y el pago de una multa.

II. El proceso por orden de turno le tocó conocer a la Segunda Sala de este Tribunal, quien el 21 veintiuno de junio del presente año, decretó la nulidad del acto combatido. Inconforme con lo anterior, la autoridad demandada recurrió dicha sentencia.

**QUINTO. Estudio del agravio planteado.** El único agravio a juicio de este Pleno es **infundado** por los siguientes motivos y fundamentos.

El recurso de reclamación es un medio de control que permite a las partes y al propio Tribunal rectificar determinaciones que no sean asertivas o bien, reencauzar el proceso cuando el mismo por un error humano no se ha substanciado conforme a la norma y principios procesales aplicables, más aun dicho recurso permite una ulterior reflexión o análisis colegiado sobre el problema jurídico en debate.

Ahora bien, para que a través de dicho medio de defensa se pueda revocar o modificar un acuerdo o sentencia dictados por este Tribunal, es necesario que los agravios o disensos del recurrente sean atinentes y suficientes, esto es, que además de ser veraces, racionales y convictivos, se dirijan contra todos los extremos o motivos de la determinación que se combate, contrastando eficazmente esta última con el marco normativo aplicable.

En la especie, la sentencia reclamada sustentó la nulidad que decreta en dos razones medulares, a saber: (i) que la resolución impugnada no es congruente en lo tocante a la conducta reprochada, con la que se estableció en el acuerdo de inicio o de sujeción al procedimiento disciplinario en liza; y (ii) la omisión en la citada resolución de las funciones detalladas del justiciable y elemento normativo de las mismas, para colmar así los extremos del tipo administrativo cuya comisión se le atribuyó a la imputada –parte actora-.

Por lo que hace al segundo de los argumentos, la recurrente refiere en su escrito recursivo que a su juicio la resolutora no consideró en su sentencia la declaración de la actora - fechada el 18 dieciocho de septiembre de 2015 dos mil quince-, donde la misma expresó sus funciones.

Empero, se advierte por este Pleno que tal disenso es insuficiente para trastocar el sentido de la sentencia sujeta a escrutinio, pues la razón de la A quo para decretar la nulidad que nos ocupa, fue precisamente la ausencia en la **resolución definitiva impugnada** de las funciones detalladas de la justiciable, así como la omisión del elemento normativo que las prevea.

Es decir, tales elementos debían colmarse en la resolución del procedimiento disciplinario, pues es en dicho acto donde se tenían que acreditar de forma fehaciente los elementos del tipo administrativo invocado -entre ellos las funciones de la imputada-, y no como lo argumenta la recurrente, que dichos extremos se contengan en un documento diverso, como lo es la declaración de la imputada, pues es incluso a la autoridad encausada a la que le correspondía precisar dichas funciones en su acto definitorio, acreditándolas con la norma donde se desprendan con claridad.

Lo cierto es entonces, que la recurrente pretende perfeccionar o clarificar su resolución impugnada mediante el recurso que promueve, lo cual no es legalmente factible ni oportuno, dada la finalidad de control del recurso en trato, como se ha precisado supralíneas.

Más aun, el disenso de la recurrente no sólo es insuficiente como se ha sostenido, sino además infundado, puesto que la fracción I del artículo 11 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, vigente al momento de la comisión de la conducta imputada a la actora, señala lo siguiente:

«**Artículo 11.** Son obligaciones de los servidores públicos:

I. Cumplir diligentemente y con probidad las funciones y trabajos propios del cargo, así como aquéllas que les sean encomendadas por sus superiores en ejercicio de sus facultades...»

La disposición anterior obliga a todo servidor público a cumplir con cuidado -diligencia- y con honradez -probidad- las funciones propias del cargo, así como las encomendadas por el superior jerárquico.

De lo señalado se advierte que la fracción I del artículo 11 de la mencionada Ley es una norma incompleta, ya que no precisa cuáles son las funciones propias de cada cargo público, ello implica que el legislador guanajuatense realiza remisiones a otras leyes, reglamentos e incluso disposiciones administrativas que regulen las funciones inherentes al cargo del servidor público de que se trate.

Así pues, a efecto de fundar y motivar debidamente el acto o resolución administrativa, la autoridad que aplica dicha disposición, debe precisar el precepto legal, reglamentario o la disposición

administrativa que prevea cuáles son las funciones inherentes al cargo desempeñado para estar en posibilidades de determinar su incumplimiento. Se comparte para sostener lo anterior, el siguiente criterio.

**«FALTA DE DILIGENCIA Y PROBIDAD, Y DEFICIENCIA EN EL SERVICIO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. FORMA DE ACREDITAR LA.** Para que exista una contravención a lo dispuesto por el artículo 11, fracciones I, XIX y XXII de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, debe una norma establecer la obligación incumplida por el servidor público sujeto a procedimiento, y estar consignada en el acto reclamado<sup>1</sup>.»

En la especie, en la resolución de fecha 20 veinte de junio de 2016 dos mil dieciséis, tal como fue resuelto por la A quo, no se acreditó debidamente las funciones de la servidora, ni mucho menos su referente normativo, para poder así concluir que en la conducta increpada, ésta no cumplió diligentemente y con probidad las funciones y trabajos propios del cargo. Por el contrario, en su resolución confutada, la autoridad sólo refiere reiteradamente que la imputada se extralimitó en sus funciones, sin precisar estas últimas.

Ahora bien, es menester precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que el rubro penal y el disciplinario, debido al similar que guardan, comparten principios jurídicos como el de tipicidad<sup>2</sup>, entre otros.

<sup>1</sup> Segunda Sala de este Tribunal en la sentencia dictada dentro del expediente \*\*\*\*\* de fecha 4 cuatro de diciembre de 2006 dos mil seis.

<sup>2</sup> 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.

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 o bien, emplear inferencias, presunciones o elementos ajenos a la resolución.

En esta línea discursiva, dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa en estudio, la autoridad demandada debió demostrar que actualizó todos los extremos relativos a la norma genérica cuya transgresión se le irrogó a la justiciable, a saber:

- su calidad de servidor público;
- haber acometido una acción u omisión;
- **funciones propias del cargo del servidor público;** e
- Incumplimiento de tales funciones con la acción u omisión desplegada.

Era pues a esa autoridad demandada a quien le correspondía acreditar **cuáles eran las funciones del justiciable** para así concluir que éste había llevado a cabo un ejercicio indebido de las mismas -hecho que no aconteció-, esto es, debió encuadrar la conducta desplegada (remarcar una boleta de infracción) exactamente en el tipo legal aplicable (falta de diligencia en la función), enlazando todos sus extremos con las probanzas correspondientes, y no como pretende hacerlo la recurrente, arrojarle la carga probatoria al servidor público, cuando además priva en dicho procedimiento punitivo el principio de presunción de inocencia que obliga a la autoridad a probar su imputación, relevando de tal obligación o deber al imputado.

Es así, que el silogismo jurídico que la recurrente realizó en la resolución combatida, a juicio de este Pleno se plasmó de forma incompleta, pues adoleció de la premisa mayor de señalar el complemento del tipo invocado, en cuanto al supuesto normativo que establecía en su caso la función u obligación que el imputado debía cumplir diligentemente, para de esta forma arribar a una conclusión pertinente y completa en la lógica jurídica empleada, que además destruya cualquier duda razonable de inocencia del inculgado.

Resulta ilustrativa en cuanto a la necesidad de fundar adecuadamente las funciones u obligaciones del servidor público, el criterio del Pleno de este Órgano Jurisdiccional siguiente:

**«SERVIDORES PÚBLICOS, DEBEN ESTAR EXPRESAMENTE CONSIGNADAS EN ORDENAMIENTO LEGAL LAS FACULTADES DE LOS.-** Conforme a lo dispuesto por los artículos 2º, párrafo primero, y 123 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, la exigencia de que las leyes expresen concretamente las facultades de los servidores públicos, tiene como finalidad contribuir al principio de seguridad jurídica, tanto de estos, al estar perfectamente definido a qué están constreñidos y conocer los límites de su actuación, como de los gobernados, al tener certeza del correcto ejercicio del poder público, además de atender al principio de legalidad, consistente en que el poder público únicamente puede hacer aquello que expresamente le esté reconocido por el texto legal. De ahí que, si el órgano de control sancionó al actor dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, incoado por la desatención de una actividad que no le estaba expresamente conferida en la ley de la materia, deviene procedente confirmar la nulidad decretada por la Sala de origen<sup>3</sup>.»

Énfasis añadido.

---

<sup>3</sup> Pleno del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, *Criterios 2009*, México, tercera época.

Finalmente, y por cuanto al segundo de los motivos cardinales que se consideraron en la sentencia reclamada para decretar la nulidad que nos concierne, la recurrente estima que no existió incongruencia entre la conducta originalmente imputada al inicio del procedimiento y la que se contiene en la resolución impugnada y por la cual se determinó sancionar a la justiciable. Empero, aun de que resultará fundado este disenso de la recurrente, el mismo resultaría insuficiente para revocar o modificar la sentencia que se controvierte, pues como se ha demostrado en párrafos precedentes, el acto confutado adoleció de cualquier forma de una indebida fundamentación y motivación, como bien lo determinó la A quo en su resolución multicitada.

En tal virtud, ante lo **infundado e insuficiente del único agravio** hecho valer por la recurrente, 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

**PRIMERO.** El Pleno de este Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente recurso de reclamación.

**SEGUNDO.** Se **confirma la sentencia del 21 veintiuno de junio de 2018 dos mil dieciocho**, emitida por la Magistrada de la Segunda Sala en el proceso administrativo número **\*\*\*\*\***, por lo expuesto en el Considerando Quinto de esta resolución.

Notifíquese, en su oportunidad procesal, 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 la Presidenta del Tribunal y Magistrada de la Tercera Sala, Antonia Guillermina Valdovino Guzmán; el Magistrado de la Primera Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; la Magistrada de la Segunda Sala, Marisela Torres Serrano; 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 firman con el Secretario General de Acuerdos, Eliseo Hernández Campos, quien da fe.

Estas firmas corresponden al Toca 624/18 PL aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de 14 catorce de noviembre de 2018 dos mil dieciocho.