

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 27 veintisiete de febrero de 2019  
dos mil diecinueve.

#### ASUNTO

Vistos los autos del toca **718/18 PL**, relativo al recurso de reclamación interpuesto por el Licenciado \*\*\*\*\*, representante de la parte demandada, en contra de la sentencia de 27 veintisiete de agosto de 2018 dos mil dieciocho, dictada por el Magistrado de la Sala Especializada en el proceso administrativo número \*\*\*\*\*, mediante la cual se decretó la nulidad total del acto impugnado; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho procede.

#### ANTECEDENTES

**PRIMERO. Promoción del recurso.** Por escrito presentado el 12 doce de septiembre 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 19 diecinueve de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

**TERCERO. Turno.** El 21 veintiuno de noviembre de la pasada anualidad, 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 en la misma fecha.

#### CONSIDERANDO

**PRIMERO. Competencia.** El Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa, es competente para resolver el presente recurso, de conformidad con los artículos 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; y 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 desprenden los requisitos previstos en los dispositivos legales invocados en el considerando anterior.

**TERCERO. Expresión de agravios.** El reclamante invoca como agravios:

«**Primero:** Se estima un desacierto que se diga que no se precisaron cuáles fueron las atribuciones propias de la actora como directora del extinto Instituto de la Mujer. Lo anterior, porque en primer lugar es innecesaria tal precisión, y en segundo lugar porque en el sumario está probado el carácter que aquélla ostento cuando cometió la falta imputada, y por tanto, las obligaciones legales a su cargo.

En la resolución se omite considerar que el servicio público está rodeado de un cúmulo de obligaciones o atribuciones que no están detalladas en forma de catálogo en alguna ley, reglamento, decreto, circular o norma de carácter general sino dispersas en diversos ordenamientos legales que rigen el actuar de la autoridad, además de que hay casos en que dichas atribuciones y obligaciones no necesitan especificarse detalladamente en normas generales, cuando son consecuencia legal y necesaria de la función que realizan, como en el caso específico de la ex titular de la Dirección del extinto Instituto de la Mujer, en donde es claro que ésta tiene la responsabilidad de aquellas acciones que suceden dentro de esa paramunicipal relativas a la dirección y atención de las funciones propias, máxime que así lo dispuso el entonces reglamento del Instituto Municipal de las Mujeres de Guanajuato, Gto., específicamente en su artículo 27, lo que pasa desapercibido en la resolución.

Por lo tanto, se omite tomar en cuenta que para fincar una responsabilidad administrativa, basta que la conducta del servidor tenga relación con el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con independencia de que se detalle o no en algún ordenamiento de carácter general, y que con aquella, el servicio público haya resentido un daño o se haya prestado de manera deficiente, como en la especie aconteció con el daño causado a la hacienda pública municipal, como quedó asentado en la auditoría practicada por el órgano de control.

En la resolución que se impugna, se omite tomar en cuenta, que específicamente el artículo 27 del Reglamento del extinto Instituto, disponía (...)

Es decir, contrario a lo asentado en la resolución, es claro que la actora tuvo a su cargo y estricta responsabilidad coordinar las actividades administrativa, financieras y operativas del instituto, revisar, analizar y aprobar los estados financieros y el ejercicio del gasto anual, remitiendo copia al Ayuntamiento y a la Contraloría Municipal, contratar los servicios externos de asesoría que estime necesarios para el buen funcionamiento del Instituto; administrar los recursos humanos, financieros y materiales del Instituto y presentar los informes respectivos al Consejo Directivo; mantener bajo su responsabilidad, la guarda, conservación y buena administración del patrimonio del Instituto; y, que dichas facultades señaladas no son delezables, al cual se estableció en la resolución de este Ayuntamiento.

De ahí que resulte erróneo que se diga que en principio no se encuentra especificado en la resolución de mi representado cuáles eran las funciones propias del cargo de directora del Instituto Municipal de la Mujer Guanajuatense, pues es evidente que sí se especificaron y que además existió un ordenamiento jurídico específico.

Por lo tanto, es claro que las atribuciones que se ejercieron de forma indebida o simplemente se dejaron de ejercer, sí se delimitaron, contrario a lo resuelto en la sentencia que nos ocupa, y de ahí, por lo que está clara y evidente incursión de la actora en la responsabilidad administrativa que se le deslindó.

En el expediente jurisdiccional obran como pruebas documentales: el nombramiento y la constancia de baja del servicio público municipal, con las que se demuestra que la actora se desempeñó como titular de extinto Instituto de la Mujer, por lo que con base en ello, resulta evidente que esa funcionaria pública tuvo la obligación constitucional de cuidar los recursos públicos y de conducirse

con probidad durante el encargo conferido, más allá de las atribuciones y obligaciones que pudieran estar asentadas en algún nombramiento, circular, contrato o documento diverso, máxime que como ya quedó asentado, las mismas se especificaban en el artículo 27 ya inserto en líneas precedentes.

Es claro que lejos de las cuestiones legaloides plasmadas en la resolución que nos ocupa, la otrora directora tuvo las obligaciones comprendidas en el artículo 11, fracciones I, XV, XVII y XXI de la entonces vigente Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, esto es, cumplir con diligencia y con probidad sus funciones, supervisar los contratos y convenios en materia de obra pública y servicios relacionados con la misma, cumplir y hacer cumplir los requerimientos de los órganos de control y resarcir los daños ocasionados a la hacienda pública, como se precisó en el acto de mi representada.

En ese orden de ideas, es claro que al es claro que a la otrora Directora le competía comprobar, dar seguimiento, y en su caso reintegrar el recurso económico observado por el órgano de control, pues no es cierto que ello no se haya especificado en el acto impugnado por la accionante, porque sí se describió con oportunidad y precisión.

Es evidente que la resolución que ataco es deficiente en la aplicación de la ley y en la valoración de las pruebas, porque por una parte es innecesario que se hubiesen precisado o no las atribuciones propias de la actora como directora del extinto Instituto en la época de los hechos que de su incumplimiento deriva una falta administrativa, y por la otra, es claro que en la resolución de mi representada se especificó que la responsable fungió como Directora General, como está debidamente sustentado con el nombramiento y la constancia de baja del servicio público municipal, y que en virtud de ello estaba obligada precisamente a cumplir con diligencia y con probidad sus funciones, cumplir y hacer cumplir los requerimientos de los órganos del control y resarcir los daños ocasionados a la hacienda pública, así como coordinar las actividades administrativas, financieras y operativas del Instituto, revisar analizar y aprobar los estados financieros y el ejercicio del gasto anual, remitiendo copia al Ayuntamiento y a la Contraloría Municipal; contratar los servicios externos de asesoría que estime necesarios para el buen funcionamiento del Instituto; administrar los recursos humanos, financieros y materiales del Instituto y presentar los informes respectivos al Consejo Directivo; mantener bajo su responsabilidad, la guarda, conservación y buena administración del patrimonio del Instituto; y, que dichas facultades

señaladas no son delegables, es decir, que contrario a lo afirmado por la autoridad jurisdiccional sí están precisadas las obligaciones transgredidas por el servidor público, y además, comprendidas en un ordenamiento jurídico que en la sentencia se omite traer a colación, y por tanto, de valorar, situación por la cual, está indebidamente fundada y motivada, por no estar estudiado en su contexto el marco jurídico aplicable al caso en concreto, tal cual se hizo en la resolución de mi representado.

Aunado a lo anterior, la transgresión y la época de su suceso no están a discusión, pues ello está plenamente acreditado con el informe de resultados del órgano de control, en donde quedó asentado el indebido ejercicio público derivado de la falta adecuada de la comprobación del recurso municipal (...) precisamente cuando ésta ocupó dicho cargo, esto es, por la ineficiencia en las operaciones administrativas, falta de cumplimiento de la Normatividad aplicable y deficiencias de control interno, falta de claridad y transparencia en el ejercicio, comprobación y destino del gasto público, y daños y perjuicios al patrimonio público, en atención a los siguientes gastos no comprobados: \$\*\*\*\*\* por concepto de gasto a reserva de comprobar, \$\*\*\*\*\* por concepto de comprobar gastos de copias, cheque \*\*\*\*\* por la cantidad de \$\*\*\*\*\* por gastos a reserva de comprobar por concepto de servicios de cafetería, cheque \*\*\*\*\* por la cantidad de \$\*\*\*\*\* por concepto de comprobar gastos para dotación de papelería, \$\*\*\*\*\* por concepto de comprobar gastos de pasajes, \$\*\*\*\*\* por concepto de gastos reserva de comprobar para asistir al Instituto Nacional de las Mujeres, \$\*\*\*\*\* por concepto de gastos a reserva de comprobar para asistir al Instituto Nacional de las Mujeres, \$\*\*\*\*\* y \$\*\*\*\*\* por concepto de gastos a reserva de comprobar, \$\*\*\*\*\* por concepto de casetas de cobro Guanajuato-Silao, Originad s por la asistencia a reuniones de trabajo, \$\*\*\*\*\* y \$\*\*\*\*\* por concepto de comprobar gastos de gasolina, suministro de combustible a vehículo no oficial, \$\*\*\*\*\* por concepto de comprobar gastos de gasolina para asistir al encuentro e instancias Municipales de las Mujeres. Lo cual en su conjunto, suma la cuantía de \$\*\*\*\*\* (...), todo lo cual está descrito y definido, tanto en el informe de resultados, como en la resolución de mi representada, lo cual omite estudiar la autoridad jurisdiccional.

Sobre este respecto, se destaca que no debe pasar por desapercibido que en la resolución se omite valorar que ese informe de resultados constituye un acto firme, porque aun de que se atacó, no se expresaron conceptos de impugnación en contra del mismo, por tanto, no hay constancia de que haya sido anulado o modificado en diverso sumario.

Por lo tanto, no están en duda los hechos y los actos jurídicos plasmados en dicho informe, pues aquéllos son la verdad legal, lo que por cierto escapa del análisis en la resolución impugnada, y en ese orden de ideas, la conducta que se imputó a la parte actora y la época de su consumación no están a consideración de esa autoridad jurisdiccional.

Corolario de lo anterior, se estima erróneo que se haya asentado en la resolución que se impugna, que no se precisaron cuáles fueron las atribuciones propias de la actora como directora del extinto Instituto de la Mujer en la época de los hechos que de su incumplimiento deriva de una falta administrativa, pues ha quedado de manifiesto que era innecesario tal precisión, y con independencia de ello, es claro que tales atribuciones sí se asentaron debidamente.

**Segundo.** Resulta una conclusión errónea que se exprese que se determinó la incursión de la actora en responsabilidad administrativa sin contar con un estudio concreto respecto de la actualización de cada conducta observada Y sin ofrecer argumentos que explicaran por qué resultaba responsable de todas las acciones y omisiones que se le imputaron a pesar de las condiciones irregulares del Instituto y respecto a las cuales, según el informe de resultados, se observa que no tuvo intervención, en tanto no le correspondía la creación del Instituto ni la formalización de las cuestiones relativas su funcionamiento y administración.

En primer lugar, como quedó demostrado con el artículo 27 del abrogado reglamento del extinto Instituto de la Mujer, es evidente que la actora tenía a su cargo, por ser indelegables, coordinar las actividades administrativas, financieras y operativas del Instituto, revisar, analizar y aprobar los estados financieros y el ejercicio del gasto anual, remitiendo copia al Ayuntamiento y a la Contraloría Municipal; contratar los servicios externos de asesoría que estime necesarios para el buen funcionamiento del Instituto; administrar los recursos humanos, financieros y materiales del Instituto y presentar los informes respectivos al Consejo Directivo; mantener bajo su responsabilidad, la guarda, conservación y buena administración del patrimonio del Instituto, por lo que desde ahí está indebidamente fundada y motivada la sentencia, al apreciar indebidamente los hechos sometidos a su jurisdicción.

Como quedó asentado en líneas precedentes, los hechos y los actos jurídicos plasmados en el informe de resultados que obra en el sumario son la verdad legal, por lo que en ese sentido no está a discusión su acreditación.

Se destaca que los hechos por los que se vinculó a proceso a la otrora Directora del extinto Instituto de la Mujer, fueron investigados, acreditados y dados a conocer por la autoridad substanciadora, esto es por la Contraloría Municipal, por lo que resulta inexacto establecer que no se haya acreditado la vinculación de los hechos, pues ello fue materia del auto de radicación del expediente de responsabilidad administrativa a cargo del órgano de control, no de mi representada como lo hace valer la resolución que nos ocupa, por lo que se considera que en la resolución se confunde el acto de vinculación de los hechos (auto de radicación) con el de su valoración (resolución).

Por lo tanto, es erróneo que se diga que mi representada no acreditó la vinculación entre los hechos los supuestos legales invocados y la presunta falta imputada, porque se parte de una hipótesis falsa, esto es porque la vinculación de los hechos competió a diversa autoridad que no formó parte de esta litis y cuyos hechos y actos jurídicos no fue contradichos, pues no se expresó concepto de impugnación alguno.

(...)

Por tanto, si dentro del sumario no obra alguna constancia que confirme la presunción de inocencia del infractor, sino por el contrario, conforme al informe de resultados y a las pruebas recabadas por Contraloría Municipal se acredita la existencia de la falta y el autor de la misma, claro es que por ello se sancionó a la entonces Directora General del extinto Instituto de la Mujer, por lo que no es cierto que se haya omitido acreditar la vinculación entre los hechos y los supuestos legales invocados y la presunta falta imputada.

En ese orden de ideas, se estima infundado e indebidamente considerado que se haya determinado por la magistratura que existe una falta de congruencia entre lo probado en el expediente y lo decidido en la resolución de mi representado, pues contrario a ello, sí existe congruencia, y lo que se estima incongruente, es la resolución que ahora se impugna, pues no existe una consideración clara del por qué se señale que no se integraron todos los elementos que conforman el tipo administrativo, pues está más que clara la conducta desplegada por el activo, el elemento normativo y la norma legal incumplida.

**Tercero:** Con la nulidad declarada en la resolución que se impugna, lejos de brindar certeza jurídica a las partes, se causa una gran incertidumbre, pues si el informe de resultados y el procedimiento administrativo desahogado están firmes,

y por tanto, los hechos y actos jurídicos contenidos en aquéllos son la verdad legal, la pregunta que se nos viene a la mente es ¿Si el Tribunal está consciente de ello? y ¿Si el Ayuntamiento del municipio de Guanajuato, con base en la firmeza de esos actos procesales, entonces está posibilitado a emitir una nueva resolución?.

Se considera que lo viola el principio de exhaustividad y congruencia de las sentencias, pues p r una parte están vivos todos los actos procesales anteriores a la resolución de mi representado, y por la otra, esta última ha sido declarada nula.

En este tenor, se estima que en su caso en lugar de la nulidad total de la resolución combatida debió declararse la nulidad para efectos con el objeto de que se concluya el procedimiento administrativo de la Contraloría Municipal, pues se estima que no puede quedar abierto sin resolución...».

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

**I.** El 5 cinco de octubre de 2017 dos mil diecisiete, \*\*\*\*\*, acudió ante este Tribunal a demandar la nulidad de la resolución sancionadora de 18 dieciocho de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, en la cual se resolvió el procedimiento de responsabilidad administrativa \*\*\*\*\*, en donde fue sancionada tanto con la inhabilitación del servicio público, como con una sanción económica por la cantidad de \*\*\*\*\*.

**II.** El proceso por orden de turno le tocó conocer a la Sala Especializada de este Tribunal, quien el 27 veintisiete de agosto de 2018 dos mil dieciocho, decretó la nulidad total del acto combatido.

**III.** Inconforme con lo anterior, quien representa a la autoridad demandada recurrió dicha sentencia.

**QUINTO. Estudio de los agravios.** Los agravios marcados como **Primero** y **Segundo** del escrito recursivo se estudiarán en conjunto por la estrecha relación en sus argumentos de disenso<sup>1</sup>.

Así, tales agravios a juicio de este Pleno se estiman **infundados** por los siguientes motivos y fundamentos:

En principio tenemos que 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 yerro 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 primer término es de señalarse que en el proceso contencioso administrativo la litis se traba con la demanda y el acto impugnado. Es ilustrativo de lo anterior, el criterio emitido por la Segunda Sala de este Tribunal que establece lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Tal metodología de estudio conjunto de los agravios, elegida por este órgano resolutor, es válida al tenor de lo que ilustra el criterio del Poder Judicial de la Federación del tenor siguiente: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO**». Registro: 167961, Tesis VI.2o.C. J/304, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, tomo XXIX, de Febrero de 2009 dos mil nueve, visible a página 1677.

«**LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD. MATERIA DE LA.-** Conforme a lo previsto por los artículos 2º, 18 y 87 de la Ley de Justicia Administrativa, la litis en el juicio de nulidad se establece con el acto impugnado y la demanda; por lo tanto, si en la contestación de demanda se expresan argumentos que controvierten cuestiones ajenas al acto impugnado, los mismos no pueden ser tomados en consideración, por no ser materia del litigio. (Exp. Num. \*\*\*\*\* Sentencia de fecha 5 de abril de 2001. Actor: \*\*\*\*\*).»

No obstante lo anterior, en el recurso de reclamación que ahora se estudia, el representante de la parte demandada<sup>2</sup> trata de controvertir lo resuelto por el Magistrado de la Sala Especializada, señalando que las atribuciones de la entonces titular de la Dirección General del Instituto se encontraban plenamente establecidas en el artículo 27 del Reglamento del Instituto Municipal de las Mujeres de Guanajuato, Guanajuato -transcribiendo dicho artículo-, manifiesta también que la resolución impugnada sí contiene una narración de hechos y se plasmaron los argumentos concretos por los que se estimó que la ex servidora pública desplegó las conductas que motivaron la resolución impugnada.

En la especie, es pertinente señalar que en la resolución que recae al procedimiento administrativo sancionador<sup>3</sup>, el Ayuntamiento de Guanajuato, no utilizó como fundamento el Reglamento del Instituto Municipal de las Mujeres de Guanajuato<sup>4</sup> que ahora invoca, para señalar las atribuciones de quien fuera Directora del Instituto Municipal de las Mujeres Guanajuatenses, por lo tanto está tratando de perfeccionar su acto de autoridad en el presente recurso, introduciendo un elemento que está fuera de la litis abordada y resuelta.

---

<sup>2</sup> Foja 6.

<sup>3</sup> Fojas de la 16 a la 28 tomo I del expediente 23/Sala Especializada/17.

<sup>4</sup> Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, el 17 diecisiete de junio de 2011 dos mil once, segunda parte, número 96.

Ahora bien, tal y como fue resuelto por la Sala Especializada, de la resolución combatida en el proceso de origen se desprende que las autoridades demandadas atribuyeron a quien fuera servidora pública, la actualización de diversas faltas administrativas, sin realizar una descripción pormenorizada de cada una de ellas, así como tampoco realizaron una exposición de cómo esa conducta infringía la norma específica, por lo tanto, con los argumentos del Ayuntamiento no se logró demostrar la responsabilidad administrativa de la justiciable, pues no se asentaron las consideraciones específicas que llevaron a determinar que efectivamente \*\*\*\*\* participó en las conductas que se le imputaron.

Además, no pasa inadvertido que la simple mención de las pruebas<sup>5</sup> que obraban en el procedimiento de responsabilidad administrativa y el señalamiento de que a éstas se les otorgó valor probatorio pleno, no es suficiente para tener a la ex servidora como responsable de las conductas imputadas, pues no se hizo una relación de cómo el contenido de cada una de esas pruebas resultaba adecuado y suficiente para demostrar que desplegó una conducta constitutiva de responsabilidad administrativa. Esto es, no se efectuó un enlace lógico entre la prueba aportada y el hecho que se pretendió acreditar con la misma.

Es pertinente señalar, que el procedimiento administrativo disciplinario es una de las garantías mínimas que se impone a la actividad administrativa para el dictado de una resolución, esto es, dicho procedimiento es una sucesión legalmente ordenada de hechos y actos tendientes al nacimiento de una decisión final materialmente administrativa.

---

<sup>5</sup> Expediente del informe de resultados derivado de la auditoría contable y jurídica final de Instituto de las Mujeres de Guanajuato.

Esta sucesión legalmente ordenada, además se integra con una serie de garantías y derechos, contemplados en principio en la Ley Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios -hoy abrogada, pero vigente en el momento en que se cometió la conducta-, y se adicionan las garantías contenidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Así, en los procedimientos de responsabilidad administrativa se tiene que respetar indudablemente diversas garantías, que no pueden resumirse o estimarse como meros formalismos o tecnicismos legales, como lo refiere el reclamante en su disenso.

Ahora, es menester precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que el rubro penal y el disciplinario, debido al símil que guardan -actos punitivos del Estado-, comparten principios jurídicos como los de **tipicidad**<sup>6</sup> y **presunción de inocencia**. Siendo así que si cierta disposición establece una conducta que de actualizarse genera responsabilidad administrativa, tal actuar de la servidora pública 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, deducciones o presunciones lógicas para colmar todos sus extremos.

De igual forma, el principio de presunción de inocencia se encontraba claramente establecido en el artículo 10 de la abrogada Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, pues es la base para

---

<sup>6</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.

considerar que todo servidor público deberá ser tratado como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una resolución condenatoria. De donde la autoridad tiene el débito de probar su imputación y no el justiciable de demostrar su inocencia.

Dicha manifestación de la presunción de inocencia ordena a las autoridades impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución que suponga la anticipación de la pena.

Se parte de la premisa que la presunción de inocencia es un derecho que surge para disciplinar distintos aspectos del proceso penal, empero, debe trasladarse al ámbito administrativo sancionador, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado. De tal suerte que dicho principio es un derecho que tiene múltiples manifestaciones o vertientes. Así, en la dimensión procedimental de la presunción de inocencia pueden identificarse al menos tres vertientes:

1. Como regla de trato procesal;
2. Como **regla probatoria**; y,
3. Como estándar probatorio o regla de juicio.

Lo anterior significa que el procedimiento administrativo sancionador se define como disciplinario al desahogarse en diversas fases con el objetivo de obtener una resolución sancionatoria de una conducta antijurídica que genera que se atribuya **la carga de la prueba a la parte que acusa**.

En esos términos, el Tribunal de Justicia Administrativa debe utilizar un método al valorar los elementos de convicción que obran en autos, para verificar que por sus características reúnen las condiciones para considerarlos **una prueba de cargo válida**, además de que arrojen indicios suficientes para desvanecer la presunción de inocencia, así como cerciorarse de que estén desvirtuadas las hipótesis de inocencia y, al mismo tiempo, descartar la existencia de contraindicios que den lugar a una duda razonable.

Sirve de fundamento para sustentar lo anterior, la siguiente jurisprudencia<sup>7</sup> por contradicción, pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del siguiente rubro:

**«PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes

---

<sup>7</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, registro 2006590, tesis P./J. 43/2014 (10a.), página 41.

pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.»

Énfasis añadido.

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

- su calidad de servidor público;
- que el **sujeto infractor desplegó acciones y omisiones antijurídicas;**
- **funciones propias del cargo del servidor público; e**
- **incumplimiento de tales funciones** con la acción u omisión desplegada.

En primer lugar, le correspondía acreditar a la autoridad demandada **cuáles eran las funciones de la justiciable establecidas en la norma<sup>8</sup>** y posteriormente **acreditar con el material probatorio**

<sup>8</sup> Respecto al principio de tipicidad, es necesario que se encuentre plenamente descrita en una norma la conducta infractora, con la finalidad de darle seguridad jurídica en este caso a los servidores públicos, pues siendo la materia represiva la de mayor intervención en bienes jurídicos importantes, para garantizar a sus derechos frente al Estado, es necesario que puedan tener cabal conocimiento de cuáles son las acciones que debe abstenerse de cometer, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa, para ello la exigencia de ley previa. Dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la

suficiente e idóneo, que quien fuera la entonces Directora del Instituto Municipal de las Mujeres de Guanajuato desplegó con su actuar alguna acción antijurídica -hecho que no aconteció-, esto es, debió encuadrar las conductas desplegadas -ineficiencia en las operaciones administrativas; falta de cumplimiento de la normatividad aplicable; deficiencias de control interno; falta de claridad y transparencia en el ejercicio, comprobación y destino del gasto público; así como posibles daños y perjuicios al patrimonio y erario público, por la detección de hallazgos o indicios de presuntas irregularidades por actos u omisiones en su momento en el manejo, aplicación y administración de recursos económicos público-, con la norma aplicable -artículo 11 fracciones I, II, IV, IX y XXI, de la (abrogada) Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios-, y no como pretende hacerlo el recurrente, acreditar hasta este recurso las funciones establecidas en el Reglamento Interior del Instituto Municipal de las Mujeres de Guanajuato, Guanajuato, 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.

Partiendo de lo anterior, de las constancias que obran en el proceso de origen, se desprende que el Ayuntamiento de Guanajuato, sancionó con una inhabilitación del servicio público y una sanción económica por la cantidad de \*\*\*\*\*, a \*\*\*\*\* al considerar que se actualizaba la

---

norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón. Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tesis: I.1o.A.E.221 A (10a.), página 2112.

hipótesis prevista en la fracciones I y II, del artículo 11 de la entonces vigente Ley Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, concretamente en el Considerando Octavo y Noveno -fojas 22 y 23 del proceso de origen- de la resolución controvertida, se tuvo por acreditada la comisión de la siguiente conducta:

«...**OCTAVO.-** Derivado de los hechos contenidos en el oficio número \*\*\*\*\* fechado el 27 veintisiete de enero del año 2016 dos mil dieciséis, y en particular del «Expediente del Informe de Resultados derivado de la Auditoría Contable y Jurídica Final del Instituto de las Mujeres de Guanajuato, Gto.» mediante el cual se describen actos y/o hechos constituidos en responsabilidad administrativa que involucran a la C. \*\*\*\*\*, ex servidora pública perteneciente a la Dirección de Atención a la Mujer Guanajuatense, durante la administración pública 2012-2015, ello, durante el tiempo de ejecución de los hechos que se investigan toda vez que se configuraron faltas administrativas, inclusive de aquellas personas que hayan dejado de ostentar un cargo público, tal es el caso de la sujeta investigada en el expediente que se actúa; toda vez derivado (sic) a la auditoría revisada por este órgano de control interno municipal, hacia la citada Dirección, se observó la ineficiencia en las operaciones administrativas, falta de cumplimiento de normatividad aplicable, deficiencias de control interno, falta de claridad y transparencia en el ejercicio, comprobación y destino del gasto público, así como posibles daños y perjuicios al patrimonio y erario público, por la detección de hallazgos o indicios de presuntas irregularidades por actos u omisiones en su momento de servidores públicos en el manejo, aplicación, administración de recursos económicos públicos (...) obran inconsistencias presuntamente realizadas por la C. \*\*\*\*\*, ex Directora de Atención a la Mujer Guanajuatense, durante la administración 2012-2015, entre las que se desprenden: Incumplimiento a la normatividad establecida en los gastos erogados para el desarrollo del proyecto; adquisición de bienes muebles; convenio específico de colaboración \*\*\*\*\*; inconsistencias en la contratación de servicios profesionales; falta de especificación, claridad y transparencia en los gastos; afectación de la partida con pagos de servicios no contemplados en el clasificador por objeto de gasto; inconsistencias en la comprobación de los gastos a reserva de comprobar; Inconsistencias en la documentación comprobatoria correspondiente al reembolso de gastos; Falta de justificación por sesiones de trabajo con el FODEIM; suministro de combustible a vehículo no oficial; falta de descripción

del gasto público; Inconsistencias en la documentación comprobatoria por reposición de fondo revolvente; Falta de justificación documental por sesiones de trabajo con el FODEIM. (...)

Asimismo, se describen las cantidades resultantes del informe de revisión, en la cual constan las observaciones, mismas que no fueron comprobadas por la C. Mtra \*\*\*\*\*, en calidad de entonces Directora del Instituto Municipal de las Mujeres Guanajuatenses, el cual durante el cargo que ostentó, ocasionó ineficiencias en las operaciones administrativas, falta de cumplimiento de normatividad aplicable, deficiencias de control interno, falta de claridad y transparencia en el ejercicio, comprobación y destino del gasto público, así como posibles daños y perjuicios al patrimonio y erario público, siendo las siguientes:

\$\*\*\*\*\* por concepto de gastos a reserva de comprobar.

\$\*\*\*\*\* por concepto de comprobar gastos de copias de (encuestas foliadas y engrapadas). Cheque \*\*\*\*\*, por la cantidad de \$\*\*\*\*\* gastos a reserva de comprobar por concepto servicios de cafetería.

Cheque \*\*\*\*\*, por la cantidad de \$\*\*\*\*\* por concepto de comprobar gastos para dotación de papelería.

\$\*\*\*\*\* por concepto de comprobar gastos de pasajes.

\$\*\*\*\*\* por concepto de gastos a reserva de comprobar para asistir al Instituto Nacional de las Mujeres.

\$\*\*\*\*\* por concepto de gastos a reservar (sic) de comprobar para asistir al Instituto Nacional de las Mujeres.

\$\*\*\*\*\* y \$\*\*\*\*\* por concepto de gastos a reservar (sic) de comprobar.

\$\*\*\*\*\* por concepto de casetas de cobro Guanajuato, Silao. (Originado por las asistencias a las sesiones de reuniones de trabajo.

\$\*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* por concepto de comprobar gastos de gasolina, suministro de combustible a vehículo no oficial.

\$\*\*\*\*\* por concepto de comprobar gastos de gasolina, para asistir al Encuentro de Instancias Municipales de las Mujeres.

Lo anterior se sustenta en base a las siguientes Tesis Aisladas, emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación a las fracciones (sic) 11 fracción I, IV y IX de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios...»

Por lo tanto, en la resolución controvertida relativa al procedimiento de responsabilidad administrativa \*\*\*\*\*, tal como fue resuelto por el Magistrado resolutor, la autoridad demandada no acreditó debidamente cuáles eran las funciones de la entonces Directora del Instituto Municipal de las Mujeres de Guanajuato, e igualmente no probó debidamente dentro del procedimiento, que la ex servidora pública desplegó las siguientes acciones u omisiones:

a) Ineficiencia en las operaciones administrativas. Sin que la autoridad hoy recurrente haya acreditado: ¿cuáles operaciones administrativas refiere? y ¿por qué califica que fueron ineficientes?

b) Falta de cumplimiento de la normatividad aplicable. Más no acredita igualmente la autoridad: ¿cuál norma dejó de aplicar la imputada? ni tampoco: ¿cómo fue que la incumplió?

c) Deficiencias de control interno. No refiere la autoridad ni acredita: ¿cuáles fueron las deficiencias que cometió la imputada respecto al control interno, o en su caso, que atribuciones de control interno le correspondía realizar?

d) Falta de claridad y transparencia en el ejercicio, comprobación y destino del gasto público. No acredita asimismo dicha autoridad: ¿qué gastos le eran atribuibles derivados de su función a la enjuiciada? y ¿por qué consideró la autoridad sancionadora en su caso, que los gastos que realizó la imputada no fueron claros ni transparentes?

f) Posibles daños y perjuicios al patrimonio y erario público, por la detección de hallazgos o indicios de presuntas irregularidades por actos u omisiones en su momento en el manejo, aplicación, administración de recursos económicos públicos. Empero, no acreditó la autoridad

encausada: ¿cuáles fueron los actos u omisiones vinculados a la función de la imputada que causaron daño al erario público? ni tampoco generó convicción dicha autoridad respecto a ¿si le correspondía a la justiciable el manejo, la aplicación y la administración de los recursos que se le vinculan? entre otras dudas razonables que no despejó o destruyó la recurrente en la secuela del procedimiento disciplinario que inició en su oportunidad.

Finalmente, la autoridad hoy recurrente **no encuadró** las conductas antijurídicas con la norma aplicable -artículo 11 fracciones I, II, IV, IX y XXI, de la (abrogada) Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios-; clarificando que imputó diversas hipótesis normativas con diferentes extremos conductuales.

Al respecto, se precisa que la potestad sancionadora es la más intrusiva y autoritaria de las atribuciones con que cuenta la Administración Pública. Es por ello que la misma requiere necesariamente desplegarse con las garantías suficientes que tutelen los derechos humanos de la persona, lo cual sólo se logra con la instauración de un procedimiento reglado que agote no sólo el debido proceso, sino otros principios garantistas, como lo es el de tipicidad o exacta aplicación del supuesto normativo presuntamente infringido a la conducta reprochada debidamente probada.

De ahí lo desacertado del disenso del recurrente, cuando arguye que la clarificación de las funciones del imputado no es necesaria, pues aun cuando no existiese norma que establezca dichas funciones que se determinaron como incumplidas por la autoridad sancionadora, ésta debió esclarecer con precisión cuáles eran las mismas, con los medios convictivos o de prueba idóneos y con su enlace lógico argumentativo,

condición que no ocurrió en la resolución combatida, donde sólo se refirió la responsabilidad del imputado por su cargo ejercido cuando ocurrieron los hechos.

Así, suponer que el titular de una estructura orgánica compleja -entidad paramunicipal- es responsable de todo lo que le compete a la misma, aun cuando existan diversas áreas o unidades que la conforman o bien, que hayan intervenido en su funcionamiento, es tanto como llegar a concluir que todo lo que acontece en un municipio es responsabilidad administrativa imputable directa e inmediata de su Ayuntamiento, al ser este órgano colegiado el titular de su gobierno y administración, con independencia de las distintas áreas o estructuras que lo conforman y de las funciones específicas de cada una.

Por el contrario, debido al sistema de distribución de cargas probatorias que se establecen en la abrogada Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, la presunción «*iuris tantum*» de no responsabilidad administrativa del servidor público, debe desvirtuarse fehacientemente por parte de la autoridad inquisitoria y no con base en inferencias; en caso contrario, evidentemente la duda deberá beneficiar al sujeto a procedimiento. Al respecto se comparte el siguiente criterio<sup>9</sup>, que por identidad sustancial es aplicable al caso:

**«RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS JUZGADORES. EN LOS PROCEDIMIENTOS RELATIVOS SON PLENAMENTE APLICABLES LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DE CARGA DE LA PRUEBA QUE IMPERAN EN MATERIA PENAL.** Los principios constitucionales de

---

<sup>9</sup> Tesis aislada VI.3o.A.332 A, del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 3058. número de registro electrónico: 164921.

presunción de inocencia y de carga de la prueba que imperan en materia penal, son plenamente aplicables a los procedimientos de responsabilidad administrativa que se instruyen a los juzgadores, ya que éstos tienen a su favor la presunción de que ejercen la función jurisdiccional atendiendo, entre otros, a los principios de honradez e imparcialidad, así como que han cumplido con los requisitos previstos en los ordenamientos relativos para ser designados en su cargo, lo que se traduce en que se les considera como personas responsables, honorables y competentes que han prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la impartición de justicia. Es por ello que corresponde al órgano investigador demostrar que son administrativamente responsables de la conducta infractora que se les atribuye, además de comprobar que indudablemente ésta sea la que realizaron».

En esa misma línea de pensamiento, es de desestimarse la jurisprudencia citada por el recurrente bajo el rubro: «**SERVIDORES PÚBLICOS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SUS ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONTEMPLADAS EN UNA NORMA GENERAL, ES INSUFICIENTE PARA EXIMIRLOS DE RESPONSABILIDAD**<sup>10</sup>»; pues la misma en lugar de abonar a su argumento lo demerita, dado que en su parte medular dicho criterio señala que ante la **inexistencia** de una disposición normativa que especifique cuáles son las funciones de un servidor público, la autoridad administrativa debe valorar los elementos de prueba allegados al asunto, para así concluir si determinada conducta o actuación se encuentra dentro de las facultades encomendadas al servidor público investigado o sancionado, fundando y motivando su determinación; siendo que en el caso en trato, la autoridad resolutora en su acto impugnado no refiere la inexistencia de disposición normativa que especificara las funciones del justiciable, menos aún señaló las pruebas y su valor convictivo para acreditar con suficiencia que la conducta imputada correspondía a sus facultades encomendadas.

---

<sup>10</sup> Época: Novena Época, Registro: 165147, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero de 2010, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.7o.A. J/52, Página: 2742.

Luego, si no se probó que la actora tenía las obligaciones cuyo incumplimiento se le reprochó, entonces tampoco puede afirmarse que la conducta que se le imputó actualizó los supuestos descritos en las normas jurídicas aplicadas por la autoridad resolutora.

Por lo que hace a la tesis aislada bajo el rubro: «**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA HIPÓTESIS DE INFRACCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA SE ACTUALIZA, AUN CUANDO LAS ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DE AQUÉLLOS NO ESTÉN DETALLADAS EN ALGÚN ORDENAMIENTO DE CARÁCTER GENERAL**»<sup>11</sup>; igualmente invocada por el recurrente, se desestima la misma, al referirse ésta a un supuesto normativo diverso, dado que su contenido se refiere a que la conducta tenga relación con el desempeño del empleo, cargo o comisión, y con ella el servicio público haya dejado de prestarse, suspendido injustificadamente, o bien, aun prestándose, la colectividad haya resentido algún perjuicio, circunstancias estas últimas que no se refieren en la resolución de mérito, ni mucho menos se acreditan, esto es, que la conducta haya tenido relación con el acometido del cargo y que con ella se haya trastocado el servicio público respectivo.

En suma, el silogismo jurídico que el recurrente realizó en la resolución combatida, se plasmó de forma incompleta, pues adoleció la premisa mayor de señalar el complemento del tipo invocado, en cuanto a la función u obligación que la imputada debió cumplir diligentemente, para de esta forma arribar a una conclusión completa que además destruya cualquier duda razonable de inocencia de la

---

<sup>11</sup> Época: Décima Época, Registro: 2012785, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 35, Octubre de 2016, Tomo IV, Materia(s): Administrativa, Tesis: XVI.1o.A.108 A (10a.), Página: 3086.

inculpada; pues contrario a la aseveración del reclamante, en el sumario es deber de la autoridad haber desvirtuado dicha presunción en el propio acto impugnado y no en uno diverso, como lo es el informe de resultados formulado por el órgano de control interno. Al tratarse incluso el procedimiento de fiscalización y el disciplinario de medios diversos con objetivos diferenciados, dado que la auditoría tiene como finalidad inmediata detectar hallazgos traducidos en acciones u omisiones sustentadas en evidencia competente, suficiente y pertinente, empero, no tiene por objeto dicho procedimiento fiscalizador determinar al responsable directo de tal conducta y su sanción, pues esto último es materia del procedimiento disciplinario que se despliega, substancia y resuelve precisamente para ello. En todo caso, dicha auditoría y su informe final es un antecedente que indudablemente es útil para iniciar en su caso el procedimiento disciplinario, pero no sustituye a este último en su debido proceso y débito probatorio.

Se comparte por símil con el tema en trato, la siguiente tesis<sup>12</sup> cuyo rubro y texto señalan:

**«INFORME DE RESULTADOS DE AUDITORÍA FINANCIERA EMITIDO POR EL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INTERPUESTO EN SU CONTRA POR PARTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS A QUIENES SE ATRIBUYE LA OMISIÓN DE SOLVENTAR OBSERVACIONES DERIVADAS DE DICHA REVISIÓN. El informe de resultados de la auditoría financiera practicada a un Municipio del Estado de México, es un documento mediante el cual se notifican las observaciones (actos u omisiones que se advirtieron en la auditoría) que no fueron solventadas, y cuyo resultado no es vinculatorio, al ser sólo un antecedente, para probablemente iniciar el procedimiento administrativo**

---

<sup>12</sup> Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, registro: 162566, tesis II.2o.T.Aux.23 A, página 2363.

**de responsabilidad o resarcitorio.** En estas condiciones, es improcedente el juicio de amparo contra el mencionado documento emitido por el Órgano Superior de Fiscalización de dicha entidad, por parte de los servidores públicos a quienes se atribuye la omisión de solventar observaciones derivadas de la indicada revisión, al no afectar su interés jurídico, porque las sanciones derivadas de la responsabilidad administrativa en que incurran, se imponen por resolución de las autoridades administrativas correspondientes, previa sustanciación del procedimiento respectivo, en el que se otorgue la garantía de audiencia, y si bien es cierto que los vicios o irregularidades de la auditoría financiera pueden trascender a éste, también lo es que ello se reflejará hasta la determinación relativa, y será a partir de ésta que el interesado podrá impugnar la sanción que, en su caso, se le imponga y controvertir los vicios advertidos.»

Énfasis añadido.

En otro orden de ideas, no pasa inadvertido para este Pleno que el Magistrado de la Sala Especializada, en la sentencia que hoy se recurre advirtió otras razones para concluir la nulidad del acto confutado<sup>13</sup>, a saber:

«...Esto resulta ser así, puesto que en el informe de resultados que la autoridad resolutora tomó como base para responsabilizar a la actora de todas las observaciones no solventadas, se tiene que la propia Contraloría Municipal registró que el funcionamiento irregular del Instituto Municipal de las Mujeres de Guanajuato se debió a la falta de integración de su primer Consejo Directivo -del que se dijo, debió ser presidido por el Ayuntamiento del municipio de Guanajuato-, bajo la estructura especificada en el artículo 6 del entonces vigente Reglamento del referido Instituto...

En esta secuencia, la Contraloría Municipal constató, a través del entonces Director de Área "A" de la Dirección de Finanzas y persona designada por el otrora Tesorero Municipal para atender la auditoría, que el Instituto Municipal de las Mujeres de Guanajuato nunca trabajó como un organismo descentralizado, por cuestiones de falta de formalidad en la conformación de su Consejo Directivo, y que por lo tanto, para efectos fiscales y laborales no se pudo dar de alta como un ente descentralizado con las obligaciones correspondientes...

<sup>13</sup> 10 Párrafo primero de la foja 9 del informe de resultados, página 115 del expediente del proceso.

...En cuanto a la especificación de las responsabilidades que en materia presupuestal se imputaron a la actora, cabe señalar que en la resolución no se encuentran precisadas las disposiciones legales que en materia fiscal se estimaron infringidas por la actora, ni tampoco se valoró que la irregularidad en su operatividad financiera partió de una circunstancia ajena a la sujeta a procedimiento, esto es, la condición bajo la cual se instaló el Instituto Municipal de las Mujeres de Guanajuato...

...Por otra parte, la Contraloría Municipal también dio cuenta de que las irregularidades en la constitución del Instituto Municipal de las Mujeres de Guanajuato originaron que, para su operatividad, haya sido necesario que apoyara en otras áreas de la administración pública municipal, por lo que el aspecto presupuestal, lo manejaba y administraba la Dirección de Finanzas; los recursos humanos, los atendía y administraba la Dirección de Recursos Humanos, y las adquisiciones, se canalizaban a la Dirección de Adquisiciones y Servicios Generales adscrita a la dependencia municipal de Oficialía Mayor...»

Luego entonces, es dable colegir que en el recurso que se estudia la autoridad recurrente no controvierte de manera completa la sentencia impugnada, esto es, no ataca todas las consideraciones que la sustentan, con la finalidad de demostrar las circunstancias que revelan su ilegalidad; resulta así infundada la materia del recurso, pues la omisión de la expresión de agravios referidos a las cuestiones debatidas, incumplen con las condiciones atinentes a su contenido, esto al no controvertir el recurso en trato de manera suficiente y eficaz todas las consideraciones que rigen la sentencia debatida.

Ello, pues no endereza motivo de disenso el reclamante respecto a que en la resolución no se encuentran precisadas las disposiciones legales que en materia fiscal se estimaron infringidas por la actora, ni tampoco controvierte que por la condición bajo la cual se instaló el Instituto Municipal de las Mujeres de Guanajuato, haya originado que para su operatividad hubiese sido necesario el apoyo de otras áreas de la administración pública municipal, por lo que el aspecto presupuestal lo

manejaba y administraba la Dirección de Finanzas; los recursos humanos los atendía y administraba la Dirección de Recursos Humanos, y las adquisiciones, se canalizaban a la Dirección de Adquisiciones y Servicios Generales adscrita a la dependencia municipal de Oficialía Mayor, es decir, sin la intervención de la imputada pero en aspectos que se le atribuyen.

En el **tercero** de sus motivos de inconformidad, refiere quien representa a la parte recurrente, que le causa perjuicio la sentencia del Magistrado de la Sala Especializada, en virtud de que con la nulidad declarada en la resolución que se impugna, lejos de brindar certeza jurídica a las partes, se causa una gran incertidumbre, pues en su consideración si el informe de resultados y el procedimiento administrativo desahogado están firmes, tanto los hechos y actos jurídicos contenidos en aquéllos son la verdad legal, por lo que se viola el principio de exhaustividad y congruencia de las sentencias, pues por una parte están vivos todos los actos procesales anteriores a la resolución confutada, y por la otra, esta última ha sido declarada nula, por lo tanto, la Sala responsable en lugar de la nulidad total de la resolución combatida debió declararse la nulidad para efectos, con el objeto de que se concluya el procedimiento administrativo de la Contraloría Municipal, pues se estima que no puede quedar abierto sin resolución.

Dicho disenso igualmente se estima **infundado**, clarificándose que el acto impugnado en el proceso de origen fue la resolución sancionatoria de 18 dieciocho de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, emitida por el Ayuntamiento.

Lo anterior es así, pues de la consideración cuarta del proceso de origen se desprende que el A quo determinó lo siguiente:

«...En su escrito de demanda, el actor solicitó la nulidad de los actos que enlistó como sigue:

A.- La totalidad de actuaciones del expediente \*\*\*\*\* (sic), llevadas a cabo en forma ilegal por la demandada.

B.- La nulidad del “Informe de las Observaciones y Recomendaciones Resultantes de la Auditoría Contable y Jurídica Final del Instituto Municipal de las Mujeres de Guanajuato”, entregada por la Contraloría Municipal al H. Ayuntamiento mediante oficio \*\*\*\*\*, el día 26 mayo del 2014.

C.- La resolución de la sanción originada dentro del proceso \*\*\*\*\*, emitida en Sesión del H. Ayuntamiento de Guanajuato, el día 18 de septiembre del 2017.

Como se anticipó en la Consideración Tercera, una vez que se emite la resolución de un procedimiento de responsabilidad administrativa, el particular puede combatir los vicios que en su criterio existan con relación a las actuaciones de los procedimientos de investigación o auditoría, así como de las relativas al trámite del procedimiento que culminó con la resolución sancionadora. Sin embargo, del estudio integral del escrito de demanda no se desprenden señalamientos de ilegalidad respecto de las actuaciones que integran los dos primeros actos señalados como impugnados. De aquí que, no obstante que la actora los indicó como actos impugnados en el capítulo II de dicho ocurso, no se encuentran expresiones de agravio que se dirijan de forma particular al Informe de Resultados de la Auditoría Contable y Jurídica Final que realizó la Contraloría de Municipal de Guanajuato con el objeto de comprobar el debido ejercicio de los recursos asignados al extinto Instituto Municipal de las Mujeres de Guanajuato, Guanajuato, así como tampoco a las actuaciones del procedimiento de responsabilidad administrativa número \*\*\*\*\*.

En cambio, se encuentra que los aspectos de impugnación a que se refiere la actora se perfilan a combatir la legalidad de la resolución final emitida en el expediente del procedimiento de responsabilidad administrativa número \*\*\*\*\*.

En las relatadas circunstancias, se precisa que los actos señalados en los apartados A.- y B.- del capítulo II del escrito de demanda quedan intocados en lo que concierne a esta sentencia...»

Énfasis añadido.

En esta tesitura, en virtud de que la justiciable no esgrimió motivos de inconformidad en contra del Informe de Resultados de la Auditoría Contable que realizó la Contraloría de Municipal de Guanajuato, el A quo no podía pronunciarse en torno a la legalidad o ilegalidad de dichos actos, pues de hacerlo contravendría lo previsto en los artículos 298 y 299 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, los cuales establecen que las sentencias se ocupara exclusivamente de las personas, acciones, excepciones y defensas que hayan sido materia del juicio, fijando con precisión los puntos controvertidos, valorando las pruebas que hayan sido ofrecidas, fundando y motivando la resolución.

Es así que quedó intocado dicho informe de resultados, y con el mismo como elemento indiciario, de ser el caso y valorando la oportunidad, podrían incoarse por la autoridad competente los procedimientos respectivos a los presuntos imputados -se advierten varios-, respetando en todo momento el principio «*no bis ídem*»<sup>14</sup> y los multicitados apogemas garantistas de los derechos humanos.

Por último, tocante a que la nulidad debió ser para efectos y no lisa y llana, es de señalarse en principio que por nulidad «*lato sensu*», debe entenderse la declaración jurisdiccional que dimana del proceso de

---

<sup>14</sup> El artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe el doble juzgamiento a una persona, y consta de dos modalidades: una vertiente sustantiva o material, consistente en que nadie debe ser castigado dos veces por el mismo hecho; y la vertiente adjetiva-procesal, en virtud de la cual, nadie debe ser juzgado o procesado dos veces por el mismo hecho, siempre que sobre éste haya recaído una sentencia firme, auto de sobreseimiento o confirmación del no ejercicio de la acción definitiva. Ahora, para que se actualice la transgresión al principio referido, deben concurrir tres presupuestos de identidad: a) sujeto, b) hecho y c) fundamento. El primero exige que la acción punitiva del Estado recaiga en el mismo individuo; el segundo se actualiza si tiene como base el mismo hecho; mientras que el último inciso se refiere a la constatación de la existencia de una decisión previa, la cual no necesariamente será de fondo (que condene o absuelva), sino que también podrá tratarse de una resolución análoga, esto es, una determinación definitiva que hubiera puesto fin a la controversia, como puede ser un auto de sobreseimiento que ha adquirido firmeza, pues en este último supuesto dicha decisión surte los efectos de una sentencia absolutoria con valor de cosa juzgada, por lo que si se sobresee o se decreta nulidad del procedimiento disciplinario y con posterioridad se le somete a procedimiento para reprocharle los mismos hechos, en ese caso, se viola el principio indicado, en su modalidad adjetivo-procesal, pues si bien no se presenta un doble castigo por el mismo hecho, ni se aplica una nueva consecuencia jurídica sobre una misma infracción.

ponderación y valoración jurídica, y cuyo objeto es privar de todo valor, esto es, invalidar los actos o resoluciones que carezcan o bien, que no colmen debidamente los elementos de forma o fondo así exigidos por la ley<sup>15</sup>.

Empero, una vez constatada la ilegalidad contenida en el acto o resolución impugnada y valorada su invalidez, para efecto de determinar debidamente el tipo de nulidad del acto y sus efectos, es necesario realizar un proceso de raciocinio y ponderación de su «grado de ineficacia<sup>16</sup>», para lo cual deberá atenderse al tipo de vicio detectado, así como la génesis de la actuación controvertida y la oportunidad<sup>17</sup>.

En el caso en trato, el vicio detectado atañe al fondo del asunto, pues si la conducta reprochada no se encuadró exactamente en el tipo administrativo invocado, se trata de un aspecto estructural y medular de la resolución combatida que dejó en estado de indefensión a la imputada, estamos pues en presencia de un aspecto sustantivo y no adjetivo. Resulta atinente al tema, por su aplicación a contrario sensu, la tesis<sup>18</sup> que se comparte a continuación:

<sup>15</sup> Cuestión que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esclarece en la tesis cuyo rubro reza: «**NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.**» Novena Época Registro: 170684 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVI, Diciembre de 2007 Materia(s): Administrativa Tesis: P. XXXIV/2007 Página: 26.

<sup>16</sup> Postura propuesta por Jena Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes en su obra «*La Nulidad de los Actos Administrativos*», Editorial Porrúa, México, 2009.

<sup>17</sup> En términos de lo previsto por la jurisprudencia cuyo rubro reza: «**SENTENCIAS DE NULIDAD. FORMA EN QUE LAS AUTORIDADES DEBEN CUMPLIRLAS, EN ATENCIÓN AL ORIGEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y LOS VICIOS DETECTADOS, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**» Décima Época; Registro: 2008190; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 14, Enero de 2015, Tomo II; Materia(s): Administrativa; Tesis: XVI.1o.A. J/17 (10a.); Página: 1659.

<sup>18</sup> Novena Época, Registro: 184839, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Febrero de 2003, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.13o.A.64 A, Página: 1104.

**«NULIDAD PARA EFECTOS. DEBE DECRETARSE ÉSTA Y NO LISA Y LLANA, CUANDO SE TRATA DE LA INCORRECTA APLICACIÓN DE UNA LEY DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD.** Si bien en diversas tesis de jurisprudencia se ha establecido que por regla general debe decretarse la nulidad lisa y llana de una resolución fiscal cuando el acto administrativo se ubica dentro de los supuestos previstos en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, sin embargo, cuando el acto administrativo proviene de un procedimiento de responsabilidad, en el que se da una inexacta aplicación del ordenamiento legal que debe regir ese procedimiento, no se actualiza la causal de anulación mencionada, pues al ser ese procedimiento de orden público e interés social, los efectos de la declaratoria de nulidad deberán ser para que se deje sin efectos todo lo actuado, se inicie nuevamente el procedimiento mencionado y se subsane la inexacta aplicación del código adjetivo aplicado, ya que no puede proceder una declaratoria lisa y llana, en virtud de que no solamente el Estado está interesado en que se resuelva el asunto planteado en el respectivo procedimiento, sino que también le interesa a la sociedad la resolución del mismo, sobre todo si se trata de un procedimiento administrativo de responsabilidad de un servidor público, que derive de una queja instaurada por un particular, puesto que no hay que perder de vista que las cuestiones adjetivas no resuelven el fondo del asunto, como lo serían las sustantivas, que son las realmente importantes y aplicables al resolver el fondo de la controversia planteada, y sobre todo porque está controvertida la conducta del servidor público».

Aunado a ello, el procedimiento disciplinario no queda abierto como lo interpreta quien recurre, pues al decretarse la nulidad de su acto conclusivo, y al tratarse de un acto de molestia incoado por la autoridad, los efectos retroactivos de la declaratoria jurisdiccional, destruyeron todas las premisas que impulsaron a la autoridad disciplinara a imponer la sanción que fue declarada nula, por lo que lo actuado en el procedimiento materia de controversia queda destruido en su totalidad desde su instauración; sin perjuicio del diverso proceso de auditoría que no fue materia de la litis<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Véase al efecto lo dispuesto por el segundo párrafo del ordinal 143 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En tal virtud, y ante lo **infundado de los agravios** hechos valer por el 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 27 veintisiete de agosto de 2018 dos mil dieciocho, dictada en el proceso administrativo número **\*\*\*\*\***, por lo expuesto en el Considerando Quinto de esta resolución.

Notifíquese, en su oportunidad procesal, archívese 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 firman con el Secretario General de Acuerdos, Eliseo Hernández Campos, quien da fe.

Estas firmas corresponden al **Toca 718/18 PL** aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **27 veintisiete de febrero de 2019 dos mil diecinueve**.

Versión Pública TJA