SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
P.A.S.E.A.F.G.27/SALA ESPECIALIZADA/18

Silao de la Victoria, Guanajuato, 12 doce de agosto de 2019 dos mil diecinueve.

VISTO para resolver el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, radicado en esta Sala como **S.E.A.F.G.27/SALA ESPECIALIZADA/18**, -de origen *****, remitido por parte del Director de Responsabilidades de la Contraloría Municipal de León, Guanajuato; en contra de *******,** por conductas cometidas durante su gestión como **PRESIDENTA MUNICIPAL DE LEÓN, GUANAJUATO**; y:

RESULTANDO

PRIMERO. El 03 tres de julio de 2017 dos mil diecisiete, con motivo de un ejercicio de auditoría practicada a la Dirección General de Obra Pública de León, Guanajuato, se remitieron al Director de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las constancias de la auditoría ***** para efecto de que éste procediera a determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones constitutivos de falta administrativa por parte de la **C. ******* [Fojas 17 a 19 del sumario].

Con base en esa documental, se integró la investigación número *********.

Versión Pública TJA

SEGUNDO. En fecha 17 diecisiete de agosto de 2018 dos mil dieciocho, el Director de Asesoría e Investigaciones de la Contraloría Municipal de León Gto., (autoridad investigadora), elaboró el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa [Fojas 04 a 15]. En él determinó la existencia de la presunta falta administrativa, consistente en:

> «[…] suscribió el convenio de colaboración para la supervisión de la construcción de las obras del cruce Las Joyas y de los Ramales, y otros conceptos de obra pública, con la persona moral *****, S.A.B. DE C.V. el 26 veintiséis de enero del 2015 y por el que se pagó dicha cantidad, cuando ya había un contrato suscrito con antelación para la supervisión de la misma obra, el cual se suscribió y se ejecutó conforme a lo estipulado en la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato.»

Dicha conducta fue encuadrada en la hipótesis de falta administrativa, contenida en el artículo 11, fracción XIX de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, que a la letra establece:

> **Artículo 11.-** Son obligaciones de los servidores públicos:
> […]
> **XIX.** Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio público, sin perjuicio del ejercicio de sus derechos laborales establecidos en la ley competente, o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión público;

La falta fue calificada como **grave,** por actualizarse el supuesto previsto por el artículo 21, primer párrafo, de ese mismo ordenamiento, pues se le imputó la producción de un daño al erario público por la cantidad de $2’320,000.00 (Dos millones trescientos veinte mil pesos 00/100 M.N.).

Versión Pública TJA

TERCERO. El 20 veinte de agosto de 2018 dos mil dieciocho, el Director de Responsabilidades de la Contraloría Municipal (autoridad sustanciadora), tuvo por recibido el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y radicó el expediente *****. Finalmente, ordenó la práctica de las actuaciones y diligencias correspondientes a la sustanciación del citado procedimiento [fojas 610 y 611].

CUARTO. A las 09:30 nueve horas con treinta minutos del día 07 siete de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, se celebró la audiencia inicial [Foja 617], sin la presencia de la sujeta a procedimiento. La autoridad investigadora formuló manifestaciones y ofreció pruebas.

QUINTO. Mediante auto de fecha 11 once de septiembre de 2018 dos mil dieciocho [foja 618], toda vez que al amparo de la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato; esa conducta se equipara a una de las faltas catalogadas como **graves** –para efectos de delimitación de competencias- (artículo 57); la autoridad sustanciadora ordenó remitir los autos originales del expediente, a este Tribunal de Justicia Administrativa, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 209, fracción I de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

SEXTO. Mediante Acuerdo de fecha 13 trece de septiembre de 2018 dos mil dieciocho [Fojas 597 y 598], esta Sala Especializada -en su carácter de autoridad resolutora- tuvo por recibido el expediente *****. Se ordenó radicarlo con el número de expediente **S.E.A.F.G.27/Sala Especializada/18** y procedió a verificar que la conducta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, coincidiera con una

Versión Pública TJA

de las faltas graves contempladas en la Ley de la materia. En este orden de ideas, esta Sala asumió competencia para resolver.

Se ordenó notificar de ello, a las partes.

SÉPTIMO. En acuerdo emitido el 10 diez de enero de 2019 dos mil diecinueve [Fojas 619 a 628], se admitieron las pruebas documentales ofrecidas ante la autoridad sustanciadora y se requirió a la autoridad investigadora, exhibir debidamente algunas otras. Se ordenó notificar a la presunta responsable.

OCTAVO. Por auto de 21 veintiuno de febrero de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la autoridad investigadora, por manifestando su deseo de no ofrecer pruebas adicionales a aquellas exhibidas en su informe de presunta responsabilidad; se le tuvo además, por dando cumplimiento al requerimiento que le había sido formulado, en relación con la exhibición de un anexo del Convenio ofrecido por su parte. Se ordenó dar vista a las partes por el término de tres días.

NOVENO. Mediante Acuerdo de 28 veintiocho de marzo de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a la apoderada legal de la presunta responsable, por manifestando lo que a su derecho convino en relación con las pruebas admitidas.

En el mismo acuerdo, se requirió a la Dirección General de Obra Pública del Municipio de León, Gto., para que presentara copia certificada de una documental. Dicho requerimiento se tuvo por cumplido dentro del acuerdo de 29 veintinueve de abril de ese mismo año.

Versión Pública TJA

DÉCIMO. El 23 veintitrés de mayo de 2019 dos mil diecinueve, al no existir pruebas pendientes por desahogar, de declaró abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles.

DÉCIMO PRIMERO. El 14 catorce de junio de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo sólo a la apoderada de la presunta responsable, por rindiendo alegatos dentro del término legal.

En virtud de lo anterior, se declaró cerrada la instrucción y se ordenó dictar la presente resolución; y

CONSIDERANDO

PRIMERO.- NORMATIVIDAD APLICABLE. La causa que se resuelve en el presente fallo se instruyó por una conducta cometida el día 26 veintiséis de enero de 2015 dos mil quince; es decir, durante la vigencia de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios; sin embargo, el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa inició cuando ya había entrado en vigor una nueva Ley (Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato).

Entonces, para efecto de delimitar la aplicación de los ordenamientos que correspondan, es preciso referir que el artículo 14 de la Carta Magna, consagra -entre otros principios- el de irretroactividad y legalidad; mismos que deben ser interpretados de manera conjunta, pues si bien el primero protege al gobernado contra la aplicación retroactiva de la ley en su perjuicio, (lo que permite inferir la posibilidad de esos efectos retroactivos en beneficio del individuo); lo cierto es que tampoco impone a la autoridad la obligación de aplicar retroactivamente la ley en todos los casos; pues, por

Versión Pública TJA

regla general, su actuación debe regirse conforme al segundo de los principios en comento, que exige la aplicación de la normatividad vigente en la época que acontecieron los hechos[1].

Luego, si bien el artículo segundo transitorio[2] de la vigente Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, abrogó la diversa Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, así como cualquier otra disposición de carácter general, reglamentaria o administrativa que se opusiera a esa nueva legislación; **ello, no implica que las faltas cometidas durante la vigencia de la anterior Ley deban quedar sin sanción**, pues tal hipótesis implicaría dejar impunes conductas respecto de las cuales existe un especial interés por parte de la colectividad en que sean investigadas y, en su caso, sancionadas.

Dicha circunstancia, resultaría además violatoria a lo dispuesto por el artículo 109 de la Constitución Federal, que obliga a los Estados a la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En ese sentido, es preciso señalar que a diferencia del derecho penal[3], el derecho administrativo sancionador tiene por objeto asegurar la óptima prestación del servicio público, de tal manera que éste corresponda a

[1] Amparo en Revisión 821/2017, resulto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en: http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=221798

[2] ARTÍCULO SEGUNDO. Se abroga la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, contenida en el Decreto número 179, expedido por la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 74, segunda parte de fecha 10 de mayo de 2005, así como cualquier otra disposición de carácter general, reglamentaria o administrativa que se oponga a la presente.

[3] Contradicción de tesis 188/2004, resuelta por la Segunda Sala en sesión de uno de diciembre de dos mil cuatro, por unanimidad de cinco votos.

Versión Pública TJA

los intereses de la comunidad, y el cual puede concluir sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa que corresponda, determinando con exactitud si el servidor público cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes a su cargo.

Lo anterior, además porque al derecho administrativo sancionador le son aplicables **sólo ciertos principios rectores** del derecho penal, **únicamente** en lo que resulten compatibles y prudentes[4].

En ese orden de ideas, conviene recordar que el régimen disciplinario de los servidores públicos se caracteriza por su contenido mixto, es decir, se integra con normas de naturaleza sustantiva o de fondo (conductas, individualización y sanciones) y por normas de naturaleza adjetiva o procesal (formalidades y términos procedimentales, su regulación, autoridades competentes, etcétera).

Ello, además porque como lo ha expresado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las leyes de procedimiento no producen efectos retroactivos, en virtud de que los actos procesales se encuentran regulados por la ley adjetiva vigente en el momento en que nacen o se llevan a cabo, que si bien, cuando se inició el litigio los contendientes tenían establecidas determinadas reglas para todo el proceso y con la entrada en vigor de la nueva ley procesal cambian las reglas para las fases aún no desahogadas, ello no les significa en realidad una afectación, porque ambas partes quedarán sujetas a esas reglas[5].

---

[4] Tesis: P./J. 99/2006, de la Novena Época con número de registro: 174488, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Página: 1565, de rubro: «DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.»

[5] Tesis: XVI.2o.1 K, de la Novena Época con número de registro: 204646, emitida por Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Agosto de 1995. Página: 614, de rubro: «RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES DE PROCEDIMIENTOS.»

Versión Pública TJA

Sobre este tema, se pronunció ya la siguiente Jurisprudencia[6]:

«**RETROACTIVIDAD INEXISTENTE EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.** Del artículo séptimo transitorio del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se deduce que los procedimientos y recursos administrativos, así como los juicios contencioso administrativos que se encuentren en trámite al entrar en vigor dicho ordenamiento, se decidirán conforme a las disposiciones legales anteriores al mismo. Ahora bien, si la resolución que se pretendió impugnar fue dictada con posterioridad a la fecha en que entró en vigor el referido código, la posibilidad de impugnarla surgió en la época en que ya estaba vigente, debiendo por tanto aplicarse éste, pues tratándose de actos procedimentales, éstos se constituyen por actos sucesivos, que se van rigiendo por las disposiciones vigentes en la época en que se verifican, no pudiendo producir retroactividad.»

El resaltado es propio.

Lo anterior, con apoyo además, en la siguiente tesis[7] (la cual resulta aplicable por la similitud que guarda con el presente asunto):

"**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO LA LEY DE LA MATERIA EN VIGOR A PARTIR DEL 14 DE MARZO DE 2002, CUANDO SE INICIE BAJO SU VIGENCIA, NO OBSTANTE QUE LOS HECHOS MOTIVO DEL PROCEDIMIENTO HAYAN OCURRIDO BAJO LA VIGENCIA DE LA LEY ANTERIOR.** Este Tribunal Colegiado se aparta del criterio sostenido en la tesis TC01477.9AD1 que aparece con el rubro: "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. DEBE APLICARSE LA LEY VIGENTE EN EL MOMENTO

[6] Tesis: II.A. J/4, de la Novena Época con número de registro: 194586, emitida por Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Febrero de 1999. Página: 428.

[7] Tesis: I.4o.A.485 A, correspondiente a la Novena Época, con número de registro: 178146, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, junio de 2005. Materia(s): administrativa, p. 848.

Versión Pública TJA

EN QUE OCURRIERON LOS HECHOS MOTIVO DE LA SANCIÓN Y NO LA VIGENTE EN EL MOMENTO EN QUE INICIÓ EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA IMPONERLA.", porque de una nueva reflexión sobre el tema se llega a una conclusión diversa. Efectivamente, conviene recordar en principio, que el régimen disciplinario de los servidores públicos se caracteriza por su contenido mixto, es decir, se integra con normas de naturaleza sustantiva o de fondo (conductas, sanciones y reglas para aplicarlas) y por normas de naturaleza adjetiva o procesales (procedimientos, su regulación, autoridades, etcétera). Ahora bien, a partir del catorce de marzo de dos mil dos, en que entró en vigor la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se pueden dar dos escenarios conforme al primer párrafo de su artículo sexto transitorio: A) Si el procedimiento se inició antes de esa fecha, le resulta aplicable la ley anterior, esto es, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y, B) Si el procedimiento se inició en tal fecha o después, le resulta aplicable la ley nueva, o sea, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en lo referente a la sustanciación -reglas procedimentales- y dictado de la resolución -reglas de juzgamiento de carácter adjetivo que norman el cómo decidir-, no obstante que los hechos motivo de la infracción se hubiesen cometido antes de esa fecha, pues la ley anterior seguirá siendo aplicable sólo en cuanto al fondo del asunto como norma sustantiva que, en su caso, sería determinar si la conducta imputada implica o no responsabilidad y la sanción que le corresponde, esencialmente -contenido sustantivo de la decisión en cuanto derechos y obligaciones de las partes, el qué se decide en relación con la conducta observada-. Ello es así en atención a que, como lo ha expresado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las leyes de procedimiento no producen efectos retroactivos en virtud de que los actos procesales se encuentran regulados por la ley adjetiva vigente en el momento en que nacen o se llevan a cabo, recordando la **expresión doctrinal de que las leyes procesales se apoderan de los procedimientos en el estado en que se encuentren al entrar en vigor**. A mayor abundamiento, tomando en consideración la distinción que hace el artículo transitorio en cita entre los aspectos sustantivos y los procesales, **es posible establecer que, en relación con los hechos motivo de la responsabilidad de un servidor público acaecidos con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley, le será aplicable en cuanto al fondo la ley anterior y, en cambio, le será aplicable en cuanto al procedimiento la**

Versión Pública TJA

nueva, no obstante y a pesar de tratarse de hechos enjuiciables conforme a las normas sustantivas de la ley anterior."

El resaltado es propio.

Por ende, con base en los anteriores criterios[8], pero primordialmente interpretando la vigencia de los citados ordenamientos, en función al acatamiento con la entrada en vigor de la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción[9]; es por lo que en la presente causa debe emplearse la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, en todas aquellas cuestiones sustantivas, como lo son: encuadrar la falta, imposición de una sanción y criterios de individualización; y la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato en todos aquellos aspectos adjetivos, como lo son las etapas y formalidades del procedimiento; pero principalmente la delimitación de competencias en las autoridades que intervienen.

Se particulariza lo anterior, dado que esta nueva Ley de Responsabilidades, se origina en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción; con motivo del cual, para efecto de sancionar y erradicar este tipo de conductas en el servicio público, se crea un esquema de responsabilidades administrativas que divide las faltas en graves y no graves.

Más que categorizar dichas conductas en cuanto a lo dañino o severidad de la falta (pues incluso una falta no grave puede dar pie a la destitución o inhabilitación del funcionario); esta fragmentación atiende precisamente a los fines del mencionado Sistema. No es casualidad por lo

---

[8] A los que se les suman, las Jurisprudencias en materia civil (registro 198940) y penal (registro 195906); en las que se ha establecido también, que las leyes de tipo procesal no son retroactivas.

[9] Tesis: I.10º.A.107 A (10ª.), correspondiente a la Décima Época, con número de registro: 2020037, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, el viernes 07 siete de junio de 2019 dos mil diecinueve. Materia(s): administrativa; de rubro: "SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. SU GÉNESIS Y FINALIDAD."

Versión Pública TJA

tanto, que las denominadas "faltas graves" correspondan a conductas relacionadas con hechos de corrupción e incluso coincidentes con la definición de algunos tipos penales de esa materia.

Este nuevo esquema de responsabilidades además**, pretendió que de aquellas conductas que clasificó como "graves", quienes ahora tuvieran la atribución para sancionar no fueran los mismos entes que instauraron y sustanciaron el procedimiento**; precisamente por el tema de fondo que conllevan.

De ahí que la reforma a nuestra Constitución General en su artículo 109, fracción III, segundo párrafo; establezca ahora que las faltas administrativas graves: *"serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control."*

De lo anterior, claramente se desprende que el espíritu de la norma pretende que **a la entrada en vigor de los ordenamientos** que integran este Sistema; sean los Tribunales de Justicia Administrativa, a través de sus Salas Especializadas, los que resuelvan y en su caso sancionen cuando las faltas administrativas sean de las que la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas clasifique como "graves", y no los mismos órganos que tramitaron el procedimiento.

En este orden de ideas, toda vez que como se ha señalado, el presente procedimiento fue instaurado una vez que se encontraba ya en vigor la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas; en acatamiento *a*

Versión Pública TJA

contrario sensu, a lo dispuesto por su Artículo Tercero Transitorio[10], corresponde emplear esta Ley en cuanto a su tramitación.

Por ende, en estricto respeto al espíritu de esa reforma constitucional; en cuanto a la distribución de competencias, que impide que de las conductas que encuadren en el apartado de "faltas graves", resuelvan los órganos internos de control y toda vez que la falta imputada en el presente procedimiento, equivale a una de las conductas contenidas en ese apartado (artículo 57); **dada la entrada en vigor de la citada Ley y del Sistema Estatal Anticorrupción; es procedente que esta Sala Especializada asuma competencia para resolver de este procedimiento.**

Cabe señalar, que una interpretación opuesta a lo previamente expuesto, daría lugar a que autoridades que por disposición legal ya han desaparecido, adquirido distintas denominaciones o incluso diferentes funciones, tuvieran que continuar actuando en el marco de ordenamientos internos que ya han quedado abrogados; precisamente por la entrada en vigor del citado Sistema Anticorrupción.

En conclusión, en cuanto a la distribución de competencias resulta aplicable lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato. En este entendido, la calificación de la falta como "grave", adquiere un doble matiz: el de delimitación competencial –conforme a lo previamente expuesto-; y el de agravante conforme al artículo 21 de la abrogada Ley –aplicable en lo sustantivo-.

Versión Pública TJA

[10] **Artículo Tercero.** Los procedimientos administrativos que se encuentren en trámite al momento que entre en vigor la presente Ley, se sujetarán a las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, misma que es abrogada por el Artículo Segundo Transitorio de la presente Ley, hasta su total resolución, inclusive los recursos que se encuentren pendientes de resolución y en su caso la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los términos del artículo tercero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016.

SEGUNDO. COMPETENCIA. Esta Sala Especializada se encuentra dotada de competencia para resolver el presente procedimiento –aunado a lo establecido en el Considerando que antecede-, de conformidad con lo establecido en el artículo 109 fracción III, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 3 fracciones IV y XVI, 12 y 209 facción IV de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículos 3 fracciones IV y XV, 12 y 209 fracción IV de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato; y 4 fracción III, y 8 fracción I inciso a) Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

TERCERO. CALIDAD DE SERVIDOR PÚBLICO. Se encuentra plenamente acreditado que al momento en que aconteció la conducta reprochada, la sujeta a procedimiento ocupaba el puesto de Presidenta Municipal del Municipio de León, Guanajuato (periodo 2012 dos mil doce - 2015 dos mil quince); carácter que le fue reconocido dentro del procedimiento de investigación *****, así como al sustanciar el consecuente *****.

Ese carácter, además de no haber sido un punto controvertido dentro de la causa que ahora se resuelve, quedó acreditado mediante el oficio original número ***** de fecha 29 veintinueve de septiembre de 2017 dos mil diecisiete, suscrito por el **Lic. *****, Director de Normatividad Laboral y Relaciones de Trabajo** (foja 81).

Al citado oficio, se adjuntó la certificación correspondiente al acta de instalación de Ayuntamiento, de fecha 10 diez de octubre de 2012 dos mil doce (foja 82). En ambos documentos, se ratifica la posesión del puesto a que se ha hecho referencia, en esas fechas.

Versión Pública TJA

En estos términos, se tiene por plenamente acreditado que ***** ostentaba el cargo de Presidenta Municipal de León, Guanajuato; lo anterior con fundamento en lo dispuesto por los artículos 131 y 133 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

Conforme a lo anterior, la presunta responsable es susceptible de ser sancionada, aun cuando a la fecha de instauración del procedimiento administrativo, ya no poseía la calidad de servidora pública. Este paradigma se estableció en la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 10 diez de mayo de 2005 dos mil cinco; que enuncia:

> «Asimismo, el citado numeral en su párrafo segundo, incluye una innovación que impedirá la impunidad de las conductas irregulares de los sujetos que se desempeñaban en el servicio público, y que ante la imposibilidad de acreditar su calidad de funcionario una vez que se dejaba el cargo, era imposible instruir el procedimiento respectivo, careciendo de materia el mismo; sin embargo, la iniciativa propone reconocer jurídicamente como sujetos responsables administrativamente frente al Estado, a aquellos que hubieren ocupado un empleo, cargo o comisión dentro del servicio público, y que en un momento y tiempo determinado, hayan cometido un injusto administrativo, sin que haya operado respecto de ellos la prescripción prevista en la ley.
> […]
> En este contexto, este capítulo hace alusión en forma genérica al "servicio público", que a diferencia de la ley vigente, presenta una novedad para el control de la impunidad, toda vez que incluye como sujeto de responsabilidad administrativa no solo al servidor público en funciones, sino además a aquellos sujetos que hayan fungido como tales y que, a la instauración del procedimiento respectivo, carezcan de esta calidad al haberse separado del cargo, siéndoles aplicables las sanciones económicas y la inhabilitación.»

Versión Pública TJA

Así, dado que **al momento de la comisión de la conducta** presuntamente infractora, **la sujeta a procedimiento desempeñaba un cargo en un ente público** (Ayuntamiento de León, Guanajuato), de donde se desprende su calidad como exfuncionaria pública; **es por tanto sujeta de responsabilidad administrativa** de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios; máxime, que la facultad para fincar responsabilidad, no ha prescrito[11].

CUARTO. ANÁLISIS DE LA CONDUCTA INFRACTORA. Tal como se ha enunciado, la conducta imputada fue fundada en la hipótesis contenida en el artículo 11, fracción XIX de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios. Motivo por el cual, procede realizar un análisis de aquella fracción, que textualmente cita:

> "**Artículo 11.-** Son obligaciones de los servidores públicos:
> […]
> **XIX.** Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio público, sin perjuicio del ejercicio de sus derechos laborales establecidos en la ley competente, o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión público;"

Desglosando aquella hipótesis, podemos establecer que la actualización de esa falta requiere que –sin perjuicio de los derechos laborales establecidos en ley- se surta alguno de los siguientes supuestos que contempla:

---

[11] De conformidad con lo previsto por el artículo 27, fracción II; en congruencia con la fracción II del numeral 22; ambos, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

Versión Pública TJA

- Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión de un servicio público;

- Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la deficiencia de un servicio público; o

- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión público.

En forma particular, la autoridad hizo alusión a la actualización de ésta última hipótesis.

Ahora bien, doctrinalmente y en algunas tesis, se emplean en forma indistinta los conceptos de abuso y de ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión públicos, y los definen en la siguiente forma:

Acorde al Diccionario de Derecho Procesal de Víctor de Santo[12]:

> "…jurídicamente hablando, por abuso se entiende todo acto que, saliendo de los márgenes impuestos por la razón, ataque directa o indirectamente las leyes o el interés general. Es decir, el abuso de un cargo se da por el mal uso o empleo arbitrario del poder encomendado por el Estado. Se actualiza cuando el servidor público hace uso del poder otorgado (con motivo de su servicio público) para generar un beneficio o perjuicio indebido, es decir, fuera del marco legal."

En términos similares, las siguientes Tesis penales, aplicadas por analogía en cuanto a la identidad en el tipo; definen el abuso y ejercicio indebido de funciones, en la siguiente forma:

[12] DE SANTO, Víctor, *Diccionario de Derecho Procesal,* ed. Universidad, Buenos Aires, 1ª edición, pp.14-15.

Versión Pública TJA

ABUSO DE AUTORIDAD. REQUISITOS PARA QUE SE ACTUALICE LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 136, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO. El artículo 136, fracción II, del Código Penal del Estado de México señala que comete el delito de abuso de autoridad el servidor público que, en razón de su empleo, cargo o comisión violentare de palabra o de obra a una persona sin causa legítima; de ahí que para que se actualice dicha hipótesis se requiere de la existencia de un elemento típico normativo que se complementa con la constatación de antijuridicidad (por cuanto a la desvaloración del hecho), siendo éste la injustificación de una causa que legitime el actuar del servidor público, esto es, la evidencia de que su conducta no se encuentra amparada por alguna norma permisiva y que, además, respecto del hecho en sí, no se justifique el empleo de la violencia; de forma tal que, para que el acto cometido por el sujeto activo (servidor público en ejercicio de sus funciones) pueda considerarse efectivamente típico y antijurídico, deberá tenerse la certeza jurídica -obtenida a través de la legal ponderación de los elementos de prueba allegados durante el proceso- de que éste fue indebido, lo cual únicamente será susceptible de valoración, acorde a sus propias circunstancias de ejecución y en relación con el propio hecho probado. Además, no debe perderse de vista que durante el desarrollo de un proceso, no será al servidor público imputado a quien le corresponda, en tal supuesto, probar que actuó amparado por alguna causa legítima, pues la ausencia de dicha causa, en su caso, corresponderá probarla al órgano persecutor de los delitos, precisamente por tratarse de un aspecto normativo exigido por la descripción típica[13].

ABUSO DE AUTORIDAD. PARA ACREDITAR LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 136, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO, SE REQUIERE UN ELEMENTO NORMATIVO DE VALORACIÓN ESPECÍFICA EN LAS CIRCUNSTANCIAS DE EJECUCIÓN, ESTO ES, QUE EL ACTUAR ATRIBUIDO SE REALICE "SIN CAUSA LEGÍTIMA". El delito de abuso de autoridad previsto en el artículo 136, fracción II, del Código Penal del Estado de México requiere para su actualización: a) Un sujeto activo

[13] Tesis: II.2o.P.231 P, correspondiente a la Novena Época, con número de registro: 169159, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Agosto de 2008. Materia(s): administrativa, p. 1048.

Versión Pública FJA

> que tenga la calidad específica de servidor público; b) que éste, en razón de su empleo, cargo o comisión, violente de palabra o de obra a una persona, y c) que dicha conducta la realice sin una causa legítima. Ahora bien, no obstante que sea posible acreditar los dos primeros elementos, no por ello puede considerarse fehacientemente probado el elemento normativo de valoración específica en las circunstancias de ejecución, esto es, la inexistencia de una causa legítima que ampare el proceder de los sujetos activos, máxime cuando el Ministerio Público no realiza una verdadera investigación respecto de lo sucedido ni aporta dato alguno que demuestre la ilegitimidad del actuar atribuido al inculpado en el suceso específico; considerar lo contrario, implicaría faltar precisamente con la exigencia típica de que la conducta se realizó sin causa legítima[14].

El resaltado no es de origen.

De todo lo anterior, puede desprenderse que la hipótesis contenida en la citada fracción XIX, consistente en: *"Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión público"*; esencialmente implica el uso de un poder encomendado por el Estado, para la realización de un acto u omisión que no se encuentra amparado por algún ordenamiento.

Ahora bien, dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa que en este acto se resuelve, a la ex servidora pública indiciada, le fue imputada la comisión de la siguiente conducta:

> «Celebrar, en representación del Municipio de León, Guanajuato, el convenio de colaboración de fecha 26 veintiséis de enero de 2015 dos mil quince, con la persona moral denominada *****, S.A.B. DE C.V., cuyo objeto era acordar los derechos y obligaciones derivados de la construcción, operación, conservación y mantenimiento respectivo del "Cruce Las Joyas" y de los Ramales correspondientes, sin contar con la autorización del Ayuntamiento de León Guanajuato por la cantidad de $2´320,000.00 (dos millones

[14] Tesis: II.2o.P.232 P, correspondiente a la Novena Época, con número de registro: 169160, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Agosto de 2008. Materia(s): administrativa, p. 1048.

Versión Pública TJA

> trescientos veinte mil pesos 00/100 M.N.) IVA incluido, por concepto de la supervisión de la construcción de las obras del cruce Las Joyas y de los Ramales, así como por la operación, mantenimiento y conservación de los Ramales durante la vigencia del Título Concesión, cuando el servicio de supervisión ya había sido contratado mediante el contrato de supervisión número ***** de fecha 16 dieciséis de diciembre del 2014 dos mil catorce, celebrado entre el ingeniero ***** en su carácter de Director de Obra Pública con la persona física el Ingeniero ***** lo que implicó que el Municipio erogara la citada cantidad por un servicio que ya había sido contratado previamente y que fue pagado…»
>
> El resaltado es propio.

De esta manera, cotejando los elementos –previamente desglosados- que se requieren para la actualización de la falta imputada, con aquellos aspectos resaltados de la conducta imputada a la probable responsable; se tiene una plena correspondencia en el sentido de que, de verificarse dicha conducta, ciertamente actualiza una contravención a la obligación contenida en la fracción XIX del artículo 11 de la citada Ley.

Esto, dado que el acto sobre el que recae la imputación formulada, esencialmente consiste en la celebración de un convenio en representación del Municipio de León; siendo que legalmente no tendría conferidas atribuciones para la celebración de ese acto.

Como elemento secundario de esa imputación, fue señalada la producción de un daño consistente en que: *"el Municipio erogara la citada cantidad por un servicio que ya había sido contratado previamente y que fue pagado"*. Esto último, la autoridad lo empleó como sustento para imputar la actualización además, del supuesto contenido en el artículo 21 de la misma Ley, consistente en la **agravante** por producción de daño al erario público; cuestión que será analizada más adelante.

Versión Pública TJA

Resulta importante entonces puntualizar, que la hipótesis contenida en la citada fracción XIX del artículo 11 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios; **no requiere para verificarse, sino la realización de un acto que implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión públicos**; siendo que la cuestión consistente en que ese acto hubiese derivado en un beneficio para el servidor público, o un perjuicio para algún ente de la administración pública, implica una agravante que en términos de la citada Ley, amerita la imposición de una sanción adicional; es entonces, un **supuesto independiente**.

Se puede entonces concluir que, de haber incurrido en la conducta imputada, sí se actualizarían los extremos requeridos por la norma que fue empleada como fundamento.

Entonces, a manera de acreditar los elementos constitutivos de esa conducta; en el presente sumario fueron valorados los siguientes elementos:

1) Convenio de colaboración suscrito por "***** S.A.B. de C.V." y el Municipio de León, Gto., representado por la Lic. *****, en su carácter de Presidenta Municipal [Fojas 37 a 45], de fecha 26 veintiséis de enero de 2015 dos mil quince.

En la tercera foja del citado documento, se asentó lo siguiente:

> «**II**. Declara "EL MUNICIPIO" a través de su representante:
> […]
> 2. La Presidenta Municipal acredita la personalidad con que comparece en el presente instrumento jurídico, con la certificación del acta de sesión solemne de instalación del Ayuntamiento de fecha 10 de octubre de 2012. En donde consta la toma de posesión de su cargo y cuenta con las

Versión Pública TJA

facultades necesarias para celebrar el presente instrumento de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77 fracción XIII de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, así como el acuerdo del H. Ayuntamiento tomado en sesión ordinaria de fecha 12 de noviembre de 2009.»

Esta prueba, que fue exhibida en copia certificada por parte de la Contraloría de ese Municipio, es eficaz para acreditar que la presunta responsable, el día 26 veintiséis de enero de 2015 dos mil quince, celebró un convenio en representación del Municipio de León, Guanajuato.

2) Ahora bien, dentro de ese mismo documento, como objeto del citado acto jurídico se establecieron las siguientes obligaciones a cargo de la persona moral "***** S.A.B. de C.V.":

«**CLÁUSULAS**

PRIMERA. Objeto. "LAS PARTES" celebran el presente convenio con el objeto de acordar los derechos y obligaciones derivados de la construcción, operación, conservación y mantenimiento respectivo del "Cruce Las Joyas" y de los Ramales correspondientes (dicho término se define más adelante).

SEGUNDA. Contraprestación. "LAS PARTES" acuerdan que por la supervisión de la construcción de las obras del cruce Las Joyas y de los ramales (según dicho término se define más adelante), así como por la operación, mantenimiento y conservación de los Ramales durante la vigencia del Título de Concesión, **"EL MUNICIPIO"** deberá pagar a **"***"** una contraprestación de $2'000,000.00 (DOS MILLONES DE PESOS 00/100 Moneda Nacional), más el Impuesto al Valor Agregado (la "Contraprestación"), misma que será pagada dentro de los 5 (cinco) días hábiles siguientes a la fecha de celebración el presente convenio.»

Versión Pública TJA

De este apartado del citado documento, se desprende entonces, que el objeto del convenio que suscribió la entonces Presidente Municipal de León, fue el de *"acordar los derechos y obligaciones derivados de la construcción, operación, conservación y mantenimiento respectivo del "Cruce Las Joyas" y de los Ramales correspondientes"*.

En forma particular, de acuerdo con ese convenio, la persona moral contratada obtendría una contraprestación de dos millones de pesos, más I.V.A., por la supervisión de las obras señaladas, así como por la operación, mantenimiento y conservación de los ramales de la misma obra.

Entonces, el citado convenio es eficaz para acreditar que el objeto por el que se suscribió ese documento; así como los actos que ameritarían la erogación de la cifra que ahí se contiene; se relacionan directamente con obras públicas (su supervisión, operación, mantenimiento y conservación).

El citado convenio, como se citó con antelación, fue exhibido en copia certificada, sin que ninguna de las partes lo objetara o desvirtuara.

Queda por tanto, acreditado que la entonces Presidenta Municipal suscribió un convenio con la citada persona moral, en representación del Municipio de León, Guanajuato, con el fin de acordar un pago en contraprestación por la realización de determinadas acciones relacionadas directamente con una obra pública. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 117, 121 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; en congruencia con lo dispuesto por

Versión Pública TJA

el artículo 131 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

En este sentido se reitera, la suscripción de ese documento, el carácter con que la presunta responsable lo suscribió, y el objeto que ahí se señaló en relación con el objeto del mismo, **no fueron puntos controvertidos** dentro del citado procedimiento.

3) La representación del Municipio por parte de la sujeta a procedimiento, se fundó en los artículos 77 fracción XIII de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, así como el acuerdo del H. Ayuntamiento tomado en sesión ordinaria de fecha 12 doce de noviembre de 2009 dos mil nueve; mismos que procede ahora analizar:

> **LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO**
> **Atribuciones del presidente municipal**
> **Artículo 77.** El presidente municipal tendrá las siguientes atribuciones:
> […]
> **XIII.** Suscribir a nombre y con autorización del Ayuntamiento, los convenios, contratos y demás actos jurídicos que sean necesarios;

El resaltado no es de origen.

De lo anterior se desprende que la presunta responsable fundó la suscripción del citado Convenio, en la atribución legal conferida por esa Ley; sin embargo, **el numeral expresamente condiciona aquella facultad, al supuesto en que cuente con la autorización del Ayuntamiento.**

La ausencia de esa autorización fue un aspecto del que el Director de Responsabilidades y Situación Patrimonial se cercioró mediante el

Versión Pública TJA

oficio número ***** de fecha 28 veintiocho de septiembre de 2017 dos mil diecisiete [foja 48], dentro del cual solicitó al Secretario del Ayuntamiento:

> «Señale si en alguna sesión celebrada por el H. Ayuntamiento en los ejercicios fiscales 2014 dos mil catorce o 2015 dos mil quince, se autorizó a la ex Presidenta Municipal la Licenciada *****, para que celebrara de manera directa el convenio de colaboración de fecha 26 veintiséis de enero de 2015 dos mil quince, con la persona moral denominada *****, *S.A.B. de C.V.*, por concepto de la supervisión de la construcción del cruce de las Joyas y la operación, mantenimiento y conservación de los Ramales, cuyo monto rebasa el límite establecido para la adjudicación directa […].»

La solicitud anterior fue atendida mediante el oficio número ***** de fecha 05 cinco de octubre de 2017 dos mil diecisiete, en el que la Directora Técnica de la Secretaría del Ayuntamiento, respondió:

> «Sirva el presente para informarle que respecto a su solicitud […] para efectuar una búsqueda en las actas de ayuntamiento para los ejercicios fiscales 2014 o 2015 en donde se autorizó a la ex Presidente Municipal Lic. *****, a celebrar de manera directa un convenio de colaboración de fecha 26 de enero de 2015, con la persona moral denominada *****, S.A.B. de C.V., se realizó una búsqueda en las actas de Ayuntamiento no encontrando registro alguno de lo solicitado.»

El resaltado es propio.

De esta manera, mediante los oficios anteriores, es posible descartar que la ahora sujeta a procedimiento, hubiera contado con autorización del Ayuntamiento, para suscribir el citado Convenio; lo cual a su vez conlleva la inaplicabilidad del numeral que invocó como fundamento para sostener su carácter de representante de ese Ayuntamiento.

Versión Pública TJA

Ahora bien, por lo que hace al Acuerdo de Ayuntamiento al que se hizo referencia, ese documento, que fue exhibido en original [foja 47] asentó:

> «**ACUERDO DE AYUNTAMIENTO DE FECHA 12 DOCE DE NOVIEMBRE DE 2009 DOS MIL NUEVE.**
>
> "…**PRIMERO.-** Se autoriza al Presidente Municipal, a suscribir los convenios, contratos y demás actos jurídicos que no comprendan obra alguna, adquisiciones, enajenaciones arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles y cuyo monto no exceda del máximo fijado anualmente por el H. Ayuntamiento para la adjudicación directa en la Administración Pública Centralizada, de acuerdo al Reglamento de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios relacionados con Bienes Muebles e Inmuebles para el Municipio de León, Gto.»

El resaltado es propio.

Entonces, tal documento autoriza al Presidente Municipal, para que suscriba contratos, convenios y demás actos jurídicos; siempre y cuando:

- Éstos no comprendan obra alguna;
- No comprendan adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, ni prestación de servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles; y que además:
- Su monto no exceda del máximo fijado anualmente por el Ayuntamiento para la adjudicación directa en la Administración Pública Centralizada.

Ahora bien, conforme a todo lo que se ha venido exponiendo; el convenio materia del presente procedimiento, tuvo por objeto que la

Versión Pública TJA

persona moral denominada *****, S.A.B. de C.V. realizara la *"supervisión de la construcción de las obras del cruce Las Joyas y de los ramales […], así como por la operación, mantenimiento y conservación de los Ramales…"*

Todas estas actividades, indudablemente ***"comprenden obra alguna";*** además de traducirse en una prestación de servicios.

Para ejemplificar lo anterior, consultando el sitio web correspondiente a la **Dirección General de Obra Pública de León**,[15] se aprecia que aquella dependencia contiene normas técnicas, manuales, procedimientos, formatos, convocatorias y licitaciones relacionadas precisamente con la ejecución de acciones de supervisión, operación, mantenimiento y conservación.

Así, en dicho sitio web se encuentran los siguientes documentos:

- **Normas Técnicas**: "Con objeto de unificar los criterios que contienen las especificaciones técnicas de planeación, diseño, proyección, supervisión y verificación para la ejecución de obra pública […]

  El **tomo I** de esas normas, en su página 14 contiene un capítulo denominado "Ejecución de supervisión de obras", en el que describe determinados estándares para el caso de que la supervisión se ejecute por contrato.

- **Manuales técnicos**: En este apartado, se aprecia la existencia de un "Manual de Conservación de Vialidades para el Municipio de

[15] https://leon.gob.mx/obrapublica/

Versión Pública TJA

León, Guanajuato". En el glosario de términos, contenido en ese documento –páginas 8 y 9-, distingue entre conservación correctiva y preventiva; define además como ***vialidad***: "todo espacio de uso común que por disposición de la normativa o autoridad administrativa se encuentra destinada al libre tránsito, tales como: andadores, calles, avenidas, bulevares, caminos vecinales, carreteras, puentes, pasos a desnivel…"

Asimismo, es dable destacar la parte introductoria de ese Manual, en la que el documento explica -página 7-:

"La infraestructura vial es uno de los patrimonios más valiosos de cualquier municipio, su magnitud y calidad representa uno de los indicadores del grado de desarrollo del mismo. En los últimos años, con el aumento exponencial del parque vehicular, la circulación por la red vual primaria y secundaria del municipio cobra gran importancia, por lo tanto es primordial ofrecer a los usuarios de las vialidades una superficie de rodamiento segura y confortable, logrando así disminuir los índices de accidentalidad, los tiempos de recorrido y los índices de contaminación, lo cual reflejará una mejor calidad de vida para los ciudadanos."

- **Procedimiento para la Contratación de Obra Pública y Servicios por Adjudicación Directa:** En este documento se distingue entre la supervisión interna (la que lleva a cabo personal de esa Dependencia) y la supervisión externa (en la que se contratan los servicios de una persona ajena al municipio. En ese documento se describe el procedimiento y se anexan los formatos correspondientes.

Versión Pública TJA

De igual manera, consultando el sitio web de la Secretaría de Obra Pública de Guanajuato,[16] se aprecian los siguientes documentos:

- **Convocatoria para realizar trabajos de Conservación de la Red Carretera Estatal, Zona Celaya.**

- **Consulta de Actas de Aperturas y Fallos.** En este apartado aparecen enlistadas varias licitaciones, entre las que se muestran: "Conservación rutinaria de la Red Estatal de Caminos Pavimentados Zona Celaya 1, 2019.", "Conservación Rutinaria de Puentes Coordinación Dolores Hidalgo", "Conservación Rutinaria de la Red Estatal de Caminos Pavimentados Zona Celaya 3, 2019".

Por otra parte, la **Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Guanajuato**, dispone:

> "**Artículo 2.-** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:
> **I.** Concesión.- Acto administrativo discrecional, del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, que tiene por objeto otorgar a los particulares el derecho para prestar un servicio público o, bien, para diseñar, construir, conservar, operar, usar, explorar, mantener o aprovechar infraestructura en el Estado;"

De igual manera, el **Reglamento de la Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Guanajuato**, en su Considerando, expresamente señala:

> "[…] se ha elaborado el presente Reglamento de la Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Guanajuato que servirá como instrumento para establecer las disposiciones y procedimientos

[16] https://sicom.guanajuato.gob.mx/page/3/

Versión Pública TJA

> obligatorios a que deberán sujetarse las concesiones para que los particulares estén en posibilidad de asumir la prestación de servicios públicos, así como el diseño, construcción, conservación, operación, uso, exploración, mantenimiento o aprovechamiento de infraestructura pública que por mandato de Ley se encuentran a cargo del Ejecutivo del Estado."

De lo anterior, puede entonces concluirse, que la Dirección General de Obra Pública de León, Guanajuato; la Secretaría de Obra Pública del Estado; y diversos ordenamientos en materia de obra pública, comprenden los conceptos por los que se convino un pago con la persona moral "*****, S.A.B. de C.V.", es decir: **supervisión, operación, mantenimiento y conservación**.

Por ende, en términos del Acuerdo de Ayuntamiento de fecha 12 doce de noviembre de 2009 dos mil nueve, tenemos entonces que el objeto del citado convenio **sí comprende obra**.

Asimismo, ha quedado establecido que el pago que el municipio erogó con motivo de ese convenio, fue por la cantidad total de: **$2'320,000.00 (Dos millones trescientos veinte mil pesos 00/100 M.N.)** [Dos millones, más IVA]**;** tal como se desprende de las copias certificadas de las solicitudes de pago, póliza de cheque, transferencia, contra-recibo, factura, y demás documental que soporta la erogación de esa cifra por parte del Municipio de León, Guanajuato, en fecha 11 once de febrero de 2015 dos mil quince [fojas 52 a 62]**.**

Por su parte, el Director de Auditoría de Obra Pública de la Contraloría Municipal de León, Guanajuato, dentro de su oficio número ***** de fecha 03 tres de julio de 2017 dos mil diecisiete [fojas 17 a 19], en relación con ese monto expuso:

Versión Pública TJA

> «Cabe mencionar que el monto máximo establecido anualmente por el H. Ayuntamiento en materia de adquisiciones para la adjudicación directa en la Administración Pública Centralizada del ejercicio fiscal 2015, fue de $1 358 721.00 MN, sin embargo el convenio suscrito se estipuló por el monto de $2 000 000.00.
>
> Por lo tanto, considerando que el monto convenido excedió el rango establecido para adjudicaciones directas y el objeto del convenio se refiere a servicios relacionados con obra pública, además que no se tuvo la autorización del H. Ayuntamiento para su suscripción, consideramos que existen hechos que pudieran ser constitutivos de responsabilidad administrativa, los cuales ameritan su análisis jurídico respectivo […].»

El resaltado es propio.

De lo anterior, es posible deducir que tampoco se actualiza esta hipótesis que permitiría a la Presidenta Municipal, suscribir contratos, convenios y demás actos jurídicos en representación del Ayuntamiento; toda vez que el citado Acuerdo de Ayuntamiento, sólo se lo permite cuando el monto no exceda el máximo fijado anualmente por el Ayuntamiento, para la adjudicación directa en la Administración Pública Centralizada; que tal como lo informó el citado Director de Auditoría, para el ejercicio fiscal del año 2015 dos mil quince, fue de $1’358,721.00 (Un millón trescientos cincuenta y ocho mil setecientos veintiún pesos 00/100 M.N.); monto que indubitablemente excede el monto comprometido mediante el multicitado Convenio.

Los documentos a que se hizo referencia en este punto, resultaron eficaces para acreditar lo que en ellos se contiene; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 117, 121 y 131 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; en congruencia con lo dispuesto por

Versión Pública TJA

el artículo 131 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato; aunado a lo anterior, **ninguno de ellos fue objetado ni desvirtuado** por la presunta responsable.

Entonces, al igual que el fundamento legal mediante el que la presunta responsable justificó su representación del Municipio de León, Gto.; lo asentado en este Acuerdo de Ayuntamiento, tampoco encuadra con la información contenida en el Convenio de Colaboración de fecha 26 veintiséis de enero de 2015 dos mil quince; por lo tanto, puede concluirse que la entonces Presidenta Municipal empleó como fundamentos para soportar su representación del Municipio, **ordenamientos que, no sólo no justificaban su facultad para convenir la prestación de ese servicio o el pago que el Municipio erogó por él; sino que por el contrario, son eficaces para acreditar una falta de atribuciones para suscribirlo**.

Esto último, indudablemente constituiría un actuar que no se encuentra amparado por una norma jurídica; lo cual conforme a lo que se ha establecido, implica un abuso o ejercicio indebido de su cargo público.

Ahora bien, tal como se ha señalado con antelación, la autoridad investigadora en su Informe de Presunta Responsabilidad [Foja 10], señaló que además de acreditarse el supuesto previsto por el artículo 11 fracción XIX de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, en el presente asunto **se actualizaba también la generación de un daño al erario público;** por lo cual, la conducta debía ser calificada como **grave** conforme al artículo 21 del mismo ordenamiento; esto a su vez, implicaría la imposición de una sanción económica adicional a la que resulte, de tenerse por acreditada la falta a que se ha hecho alusión al inicio de este párrafo.

Versión Pública TJA

Para mayor claridad en este punto, se transcribe a continuación el citado artículo 21:

> «**Artículo 21.-** Se considerarán conductas graves, las contravenciones a las disposiciones de esta ley que contengan obligaciones o prohibiciones y que produzcan daños a las personas o a sus bienes, así como beneficios de carácter patrimonial o económico, lucro o cualquier tipo de ventaja para el servidor público o para cualquiera de las personas señaladas en la fracción III del artículo 12, o que causen daños o perjuicios a alguna de las autoridades previstas en el artículo 3.
> Asimismo se considerará grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en el artículo 11 o por incurrir en las conductas prohibidas por el artículo 12 de esta ley, cuando el servidor público haya sido previamente declarado responsable por otra falta administrativa, dentro del año anterior al día de la comisión de la conducta grave.»

Por ende, conforme a lo narrado por la autoridad investigadora, para efecto de que pudiera tenerse por acreditado este supuesto de gravedad, sería menester la acreditación de un daño patrimonial –en este caso- al Ayuntamiento; cuestión que en el presente caso, **no quedó probado**.

En estos términos, si bien se acreditó la suscripción de un Convenio de Colaboración con la empresa denominada "*****, S.A.B. de C.V.", por parte de una funcionaria que no poseía facultades para ello; lo relativo a la provocación de un daño, es un factor sobre el que no ahondó.

Al respecto, cabe puntualizar que si bien, el inicio de este Procedimiento derivó de un ejercicio de auditoría, en la que se observó una Duplicidad en el pago de Supervisión, entre el Convenio de Colaboración al que se ha hecho referencia y el Contrato entregado a la persona física *****; sin embargo, aquella auditoría fue un procedimiento independiente,

Versión Pública TJA

practicada a la Dirección General de Obra Pública de León, Guanajuato; por lo cual, sus resultados y observaciones no pueden equipararse con actuaciones y pruebas recabadas dentro del presente procedimiento de responsabilidad administrativa; sino que constituyó un indicio que dio lugar a su instauración, toda vez que en él se encontraron datos que hicieron presumible la comisión de una falta administrativa en relación con ese hecho.

Entonces, para que pudiera acreditarse la producción de un daño patrimonial, más que acreditar la realización de dos pagos con motivo de contrataciones de servicios, así como el hecho de que uno de ellos fue suscrito por una persona que no tenía facultades para ello; la investigación y sustanciación del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, debía dirigirse a la demostración de algún supuesto que evidenciara en forma fehaciente la generación de un daño patrimonial, verbigracia:

- Que la empresa "*****, S.A.B. de C.V:" no ejecutó los trabajos para los que fue contratada o que lo hizo en forma deficiente; o

- Que los trabajos que le fueron contratados coincidían plenamente con la supervisión que le fue contratada a la persona física *****, pues sólo en este supuesto, podríamos hablar de una duplicidad en el pago de supervisión. Al respecto, cabe puntualizar que el contrato otorgado a este último, comprendía: *"supervisión, vigilancia control y revisión de los trabajos, incluyendo la validación y autorización de las estimaciones de obra ejecutada, conceptos fuera de catálogo y volúmenes excedentes presentados por el contratista."*

  Mientras que el Convenio otorgado a la empresa identificada como "***", implicaba la *"supervisión de la construcción de las obras del*

Versión Pública TJA

cruce Las Joyas y de los ramales, así como por la operación, mantenimiento y conservación de los Ramales durante la vigencia del Título de Concesión".

Entonces, puede apreciarse que si bien, ambos documentos contienen el concepto "supervisión", el resto de actividades que les fueron contratadas difieren.

Aunado a lo anterior, el Convenio celebrado con la persona moral "***", se refiere al *"cruce Las Joyas y de los ramales"*, mientras que al C. ***** le fue contratada su actividad en la "*Construcción Blvd. Las Joyas (Tramo Blvd. Calcopirita-D.D.V. Carr, León-Ags) Entronque Blvd. Las Joyas-Blvd. Morelos con Carr. León-Ags 1ª etapa" –Foja 233-*[17].

De ahí que no queda claro, si la supervisión –concepto en el que eran coincidentes ambos documentos- se llevó a cabo en el mismo tramo y lugar de la obra; y si las restantes actividades que les fueron contratadas, eran distintas.

En estos términos, dado que las autoridades investigadora y sustanciadora, no puntualizaron las razones por las que consideraron que la suscripción del multicitado Convenio de Colaboración –además de implicar un abuso o ejercicio indebido de funciones por parte de la entonces Presidenta Municipal de León-, constituía un daño al erario público, no puede entonces tenerse por actualizado el supuesto contenido en el artículo 21 de la citada Ley. De ahí que la conducta que dio lugar a la instauración de este procedimiento, no pueda tenerse como grave en esos términos.

[17] A fojas 253 y 254 del presente sumario, se aprecia la celebración de un Convenio Adicional al Contrato de Supervisión Núm. *****; en el que se autoriza un nuevo pago al Ing. *****, por volúmenes excedentes y conceptos fuera de catálogo, especificándose que el supervisor se obliga a realizar los trabajos de supervisión en la misma obra y tramos contenidos en el primero de los Convenios.

Versión Pública TJA

Una vez que se citó a la presunta responsable para efecto de que manifestara lo que a su interés conviniera; se levantó el acta de audiencia de fecha 07 siete de septiembre de 2018 dos mil dieciocho [foja 617], en la que se hizo constar que la misma no compareció. Por su parte, en esa actuación, la autoridad investigadora ratificó el ofrecimiento de pruebas contenido en su Informe de Presunta Responsabilidad.

Posteriormente, mediante acuerdo de fecha 11 once de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, se ordenó remitir a este Tribunal de Justicia Administrativa, las constancias que integraron aquél expediente; toda vez que la falta investigada fue calificada como grave[18].

Al momento en que esta Sala se pronunció acerca de las pruebas ofrecidas por parte de la autoridad investigadora, requirió la exhibición de algunas otras para mejor proveer, y una vez que fueron presentadas, ordenó dar vista de ellas a la presunta responsable, para que pudiera manifestar lo que a su interés conviniera.

En este sentido, a través de su apoderada, la sujeta a procedimiento manifestó esencialmente [fojas 684 a 707]:

> «…del abanico probatorio ofertado por la Autoridad Investigadora, así como de los documentos con los cuales basa su acción, no se desprende que de la Iniciación de la Auditoría número *****, a la obra denominada "CONST. BLVD. LAS JOYAS (TRAMO BLVD. CALCOPIRITA –D.D.V. –CARR. LEON – AGS), ENTONQUE BLVD. LAS JOYAS – BLVD. MORELOS CON CARR. LEON – AGS. 1ra ETAPA", practicada por la Dirección de Auditoría de Obra Pública adscrita a la Contraloría Municipal con número de contrato *****, específicamente a la observación número 5 denominada:

[18] El carácter de "grave" que se atribuye a la conducta de la presunta responsable, para efectos del presente fallo, se refiere únicamente a la competencia de esta Sala Especializada para resolver, dada la identidad que guarda la falta que le fue atribuida, con una de las faltas contenidas en el catálogo de las faltas graves de la nueva Ley. Lo anterior, en términos de lo que ha sido expuesto en el Considerando Primero de esta sentencia.

Versión Pública TJA

"Duplicidad en el pago de supervisión", ES MENESTER EXPRESAR QUE DICHA AUDITORÍA ES LO QUE DA ORIGEN AL ACTO ADMINISTRATIVO DEL CUAL SE INICIÓ EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, tal como la autoridad investigadora lo determina en su INFORME DE PRESUNTA RESPONSABILIDAD, de fecha 17 del mes de Agosto del año 2018).»

Del cual no se despliega que le fuera notificada a la Presunta Responsable, la iniciación a dicha Auditoría, por lo cual nos encontramos en una evidente violación a su GARANTÍA DE AUDIENCIA, pues esta no fue notificada para tener la posibilidad de ser oída y vencida dentro del procedimiento de dicha Auditoría, lo cual se encuentra consagrado en nuestra Constitución Mexicana en su numeral 17, por tal motivo le fue violentado su DERECHO AL DEBIDO PROCESO, pues únicamente le fue notificado al Director de Obra Pública del Municipio de León, Guanajuato, pero a mi representada la LIC. *****, en ningún momento le notificaron la Iniciación de la Auditoría para poder estar en posibilidades de comparecer y hacer llegar pruebas para el desarrollo de dicha Auditoría.

[…]

No existe duda alguna que, el rigor que impone la Autoridad Investigadora, evidentemente es violatorio del PRINCIPIO PRO PERSONA consagrado en el ARTÍCULO PRIMERO CONSTITUCIONAL, además de trastocar en grado superlativo EL DERECHO DE ASCESO (sic) A LA JUSTICIA previsto en el NUMERAL 17 DE LA SUPREMA LEY, constituyéndose dicho rigor como verdadero agravio a mi representada en virtud que existen obstáculos para ejercitar el proveído de mayor importancia dentro del procedimiento.

Por supuesto la reforma constitucional, trajo consigo el reconocimiento de los derechos humanos reconocidos así en la constitución política, así en los tratados internacionales, erigiéndose sin duda un nuevo sistema de interpretación PRO PERSONA, un nuevo MODELO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD, que claro está, constriñe a todas las autoridades tanto federales como estatales, a su observancia en el ámbito de sus respectivas competencias.

Versión Pública TJA

[…]

Así las cosas, ninguna norma jerárquicamente inferior a las disposiciones constitucionales y los tratados internacionales en materia de derechos humanos deben afectar el objeto y fin de protección a la persona. Buscando además que, con fundamento en el principio por persona, prevalezca la interpretación de la norma que más proteja o menos restrinja los derechos y si eso no es posible dependiendo del tipo de control que se ejerza, se efectúe una declaratoria general de invalidez de un precepto (control concentrado), o únicamente sea desaplicada la norma en un caso concreto sin hacer una declaratorio (sic) general de ineficiencia (control difuso).

[…]

Lo anterior quiere decir que este derecho obliga a las autoridades a no forzar a la persona, bajo ningún medio coactivo, o con la amenaza de su utilización a emitir una confesión o declaración encaminada a aceptar responsabilidad. Pero del mismo modo implica la prohibición de realizar inferencias negativas a partir del silencio: es decir a (sic) autoridad debe respetar la estrategia defensiva de la persona y no exigir que espontáneamente exponga una versión exculpatoria.

Así, el derecho de ejercer el derecho a la no autoincriminación no sólo debe ser respetada y su posibilidad garantizada, sino que no puede, por ninguna circunstancia, ser utilizada en perjuicio de la persona o como un argumento para motivar una sentencia condenatoria. Los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los Tratados Internacionales están ahí para ser ejercidos.

[…]

Como resultado de lo anterior, se concluye que la autoridad demandada desde el momento en que acordó la instauración del procedimiento de responsabilidad administrativa *****, transgredió los DERECHOS DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y NO AUTOINCRIMINACIÓN, de quien se ostentara con el cargo de Presidenta Municipal del Municipio de León, Guanajuato. Dado que desde tal inicio se apercibió a mi representada es decir la C. *****.

Versión Pública TJA

De lo multicitado en supra líneas, se desprende que dicha determinación de la autoridad Investigadora trae aparejada VIOLACIÓN AL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS A LA LEGALIDAD Y A LA SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICA, PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CARTA MAGNA […]

De lo anterior se desprende que las probanzas ofertadas y dada su naturaleza se encuentran desahogadas, las propias no son suficientes para imponer una pena condenatoria a mi representada, por lo cual solicito que las mismas sean valoradas por su H. Magistrado, para que tenga a bien estimar lo vertido por esta parte en supralíneas, pues de las mismas probanzas no se desprende que la C. *****, haya realizado los hechos que infundadamente se le imputan y que dan origen al presente Procedimiento Administrativo de Responsabilidad.

[…]

En el presente ocurso y desde este momento hago mención que mi representada nunca ha dado pie a tener el carácter de Presunta Responsable, ya que del mismo Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y del cual obra en el presente expediente, del mismo se desprende de manera dolosa en el Acuerdo de Inicio del presente Procedimiento de Responsabilidad se aprueba instaurar el Procedimiento a mi poderdante fincándole una Presunta Responsabilidad, la cual es inexistente ya que derivado del texto original del Director de Auditoría de Obra Pública, se precisa con exactitud que mi representada cumplía cabalmente con el puesto que desempeñaba, por lo cual suscribió dicho Convenio, facultad que le otorga el numeral 77 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, pero también de dicha determinación se desprende que ella no fue quien autorizó dicho pago, pues como se desprende del oficio denominado **notificación de irregularidades en convenio, emitido por el Director de Auditoría de Obra Pública realizada al Director de Responsabilidades y Situación Patrimonial de Contraloría Municipal**, de fecha 03 del mes de Julio del año 2017, que quien autorizó la solicitud de pago con número *****, fue el Ing. *****, es decir una persona diversa a mi representada, por lo cual no se acredita la conducta que se le imputa […]

Versión Pública TJA

> En ese mismo orden de ideas, solicito que sean valoradas todas y cada una de las probanzas ofertadas por la Autoridad, y su H. Magistrado tome en consideración lo establecido por el numeral 131 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el estado de Guanajuato […]»

En relación con dichas manifestaciones, resulta necesario reiterar que la vista que le fue otorgada, consistía únicamente en una oportunidad para que pudiese manifestar lo que a su interés conviniera en relación con las probanzas que esta Sala atrajo para efecto de mejor proveer; toda vez que tal como se ha puntualizado previamente, la presunta responsable no compareció a la audiencia en la que correspondía hacer valer sus defensas en relación con la imputación que le estaba siendo formulada; sin embargo, le serán estudiadas tales defensas:

Por lo que hace al primer punto de su defensa, en relación con la falta de notificación del inicio de la auditoría, lo cual hizo valer como una violación a su garantía de audiencia y al debido proceso; pues al respecto señaló que no estuvo en posibilidades de comparecer y hacer llegar pruebas para el desarrollo de la auditoría, y que sólo el Director de Obra Pública de León, Guanajuato, fue notificado.

Sobre este mismo punto, en vía de alegatos manifestó[19]:

> "Lo anterior trajo como consecuencia privar a mi representada de derechos consagrados, al igual de que **le me** (sic) **arrebató el poder interponer el RECURSO DE RECONSIDERACIÓN, que la Ley abrogada de FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE GUANAJUATO prevé, en su numeral 23, fracciones VI, VII, y VIII para poder atacar el Resultado de la Auditoría, y que la suscrita pudiera acreditar que no tenía**

[19] Los restantes argumentos que hizo valer en vía de alegatos, no serán motivo de análisis, dado que constituyen fieles transcripciones del escrito mediante el que formuló las manifestaciones que se estudian en este punto.

Versión Pública TJA

por qué ser señalada como presunta responsable, con lo cual por supuesto se hubiese encontrado inconforme […]"

Acerca de este punto, cabe puntualizar en primer término, que la Ley a la que la parte indiciada hace mención, -como su nombre lo indica-, corresponde a un ordenamiento que regula el procedimiento de auditorías que realiza la Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato; siendo que en el caso que nos ocupa, la auditoría que dio pie a la instauración del presente procedimiento, consistió en un ejercicio de fiscalización llevado a cabo por parte de la Contraloría Municipal de León, Guanajuato, a través de la Dirección de Auditoría de Obra Pública; por lo cual, el ordenamiento que prevé lo correspondiente a este tipo de auditorías, es el Reglamento de Procedimientos de Auditoría para las Dependencias y Entidades del Municipio de León, Guanajuato.

Ahora bien, tal como se ha señalado con antelación, la citada auditoría, consistió en un ejercicio de fiscalización **dirigido a la Dirección General de Obra Pública de León, Gto.**, tal como se desprende de los primeros párrafos de la Resolución Final de Procedimiento de Auditoría [foja 23]:

"**ANTECEDENTES**

Con relación al programa anual de auditoría que lleva a cabo la Contraloría Municipal, a través de la Dirección de Auditoría de Obra Pública, correspondiente al ejercicio 2016, en el cual se programaron realizar un total de 75 auditorías, de las cuales 30 corresponden a obras finiquitadas administrativamente y 45 a obras en proceso de ejecución, en el cual se contempla evaluar los resultados en la aplicación de los recursos públicos para obras y servicios. Dichas auditorías están dirigidas a la Dirección General de Obra Pública y organismos descentralizados del Municipio de León, Guanajuato.

OBJETIVO

Versión Pública TJA

> El objetivo de la auditoría fue comprobar que la contratación, ejecución, control y calidad de la obra, que ejerció la administración municipal, se realizó en apego a la normativa aplicable y a sus respectivos contratos."

El resaltado no es de origen.

De esta manera, si bien el citado Reglamento de Procedimientos de Auditoría prevé la notificación del inicio del procedimiento y de los resultados de la auditoría, en sus artículos 9 primer párrafo, 10 fracción XIX, 11 fracción VI, 15 y 16; así como la existencia de un recurso de reconsideración, en su artículo 29; todas estas prerrogativas son aplicables **sólo al sujeto auditado.**

Reiterando entonces, que la citada auditoría, le fue practicada a la Dirección de Obra Pública, fue precisamente al titular de esta dependencia, a quien se hizo partícipe de aquél procedimiento; lo anterior, así se desprende del apartado denominado "Proceso de Auditoría" la citada Resolución [fojas 23, y 32 a la 34]:

> "**PRIMERA.** En fecha **09 de febrero del 2016** se notificó el oficio al **Ing. *****, Director General de Obra Pública**, mediante el cual se hizo de su conocimiento que se practicaría una auditoría bajo la orden […]
>
> **SEGUNDA.** Como parte de la auditoría, el día **21 de agosto de 2017** este órgano de control emitió el informe de observaciones bajo el número de oficio […], notificado el día **22 de agosto de 2017**, el cual contiene el pliego de observaciones en los siguientes términos […]
>
> **TERCERA.** Toda vez que el plazo otorgado para solventar las observaciones emitidas fue de 20 días hábiles a partir del día siguiente a su notificación, el día 19 de septiembre de 2017, feneció el tiempo otorgado al ente auditado para su atención.
>
> **RESOLUCIÓN**

Versión Pública TJA

TERCERA. Toda vez que el informe de observaciones fue notificado el día 22 veintidós de agosto de 2017, otorgándose al ente auditado un término de 20 veinte días hábiles posteriores a la notificación del informe de observaciones, para presentar a esta Contraloría Municipal la documentación e información que solvente las observaciones aquí señaladas, por lo que dicho término transcurrió del día […]

Por lo tanto, toda vez que ha fenecido el término otorgado al sujeto auditado para solventar las observaciones emitidas en el oficio número […] y tras una búsqueda exhaustiva en los archivos de esta contraloría municipal, el titular de la Dirección de Obra Pública no presentó documentación tendiente a aclarar y subsanar las observaciones, por lo tanto se resuelve que se tienen como **NO SOLVENTADAS** la totalidad de las observaciones emitidas en el proceso de auditoría.

CUARTA. Cabe mencionar que de conformidad con el artículo 31 del Reglamento de Procedimientos de Auditoría para las Dependencias y Entidades del Municipio de León, Guanajuato, podrá interponer el recurso de reconsideración en contra de la presente resolución, en un plazo de cinco (5) días hábiles, siguientes a aquél en el que le damos a conocer los resultados."

De lo anterior se colige que la autoridad que sustanció y resolvió del citado procedimiento de auditoría, sí acató las formalidades dirigidas a respetar la garantía de audiencia, oportunidad de ofrecer pruebas, solventar las observaciones e interponer el recurso de reconsideración; todo esto, en favor del sujeto auditado; es decir, el titular de la Dirección General de Obra Pública, y no la entonces Presidenta Municipal.

En este orden de ideas, de haberse tratado la auditoría practicada, de un ejercicio de fiscalización dirigido a revisar la gestión de la Presidencia Municipal durante esa administración (2012-2015); entonces habría sido exigible a la Contraloría Municipal, notificarle a la ahora sujeta a procedimiento, el inicio de ese ejercicio de fiscalización –como ente

Versión Pública TJA

auditado-; así como brindarle la oportunidad de rendir pruebas, solventar las observaciones correspondientes y en su caso, interponer el recurso de reconsideración.

Entonces, resulta necesario reiterar, que dado que la citada auditoría, buscaba comprobar que la contratación, ejecución, control y calidad, en cuanto a la aplicación de los recursos públicos para obras y servicios; cobra sentido que su observación se limitara a inferir una "duplicidad en el pago de supervisión", y no un señalamiento en relación con las facultades de quien suscribió el contrato con la empresa identificada como "***". De ahí que la materia del presente Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, en realidad no trastoca una situación que hubiese sido susceptible de solventar dentro de aquél procedimiento de auditoría.

En conclusión, la citada auditoría, no hizo sino apuntar una posible irregularidad en relación con dos contratos celebrados en fechas cercanas, que tenían como objeto la supervisión de una obra relacionada con un trabajo a realizarse en el Blvd. Las Joyas; lo cual observó como una "Duplicidad en el pago de supervisión" –lo cual en el presente procedimiento no quedó acreditado- y que resultaba en su caso, observable para el titular de la Dirección General de Obra Pública de León, Gto.

Una vez que esa observación –y las demás contenidas en la citada "Resolución del Procedimiento de Auditoría", se tuvieron como no solventadas, el Director de Asesoría e Investigaciones de la Contraloría Municipal de León, Guanajuato, conforme a sus atribuciones, realizó una investigación en relación con los dos contratos señalados (el celebrado con el Ing. ***** y el correspondiente a la empresa "*****, S.A.B. de C.V."), detectando entonces, una posible falta administrativa consistente en el abuso o ejercicio indebido de un empleo, por parte de la entonces

Versión Pública TJA

Presidenta Municipal, por ser quien habría suscrito el citado Convenio, sin tener las facultades legales para ello.

Entonces, el procedimiento administrativo que sí buscó determinar la posible comisión de una falta administrativa **por parte de la presunta responsable**, lo fue el presente Procedimiento de Responsabilidad Administrativa –y no el procedimiento de auditoría, que como se ha dicho, tenía alcances diversos-, dentro del cual le fue notificado su inicio y brindada la oportunidad de: hacer valer sus defensas y ofrecer pruebas –sin que compareciera a la audiencia correspondiente-, manifestar lo correspondiente a aquellos medios probatorios que se atrajeron al procedimiento para mejor proveer y de rendir alegatos.

Tuvo además la oportunidad de objetar o controvertir las pruebas ofertadas por parte de la autoridad investigadora, sin embargo, por el contrario pretendió ofrecer los mismos medios probatorios que éste aportó –aunque lo hizo fuera del plazo legal- y solicitó su valoración conforme al Código correspondiente –lo cual ya se ha realizado en esa forma-.

De ahí que no se actualicen las violaciones procesales a las que hace referencia en ese punto.

Continuando con las manifestaciones que asentó en su escrito; a lo largo del mismo, transcribió una gran cantidad de tesis aisladas y jurisprudenciales en relación con el control de convencionalidad, el modelo de control difuso de constitucionalidad, control constitucional y sobre el principio pro persona; sin embargo, fue omisa en señalar los razonamientos tendentes a demostrar una transgresión en relación con alguno de esos criterios de interpretación; o en su caso, la norma que estima inconvencional o que haya sido aplicada en forma desfavorable; razón por la cual, aquellos argumentos resultan inoperantes.

Versión Pública TJA

Es aplicable al anterior pronunciamiento, lo dispuesto en la siguiente Jurisprudencia[20]:

> "**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES EN EL AMPARO DIRECTO. LO SON AQUELLOS QUE, ADEMÁS DE NO CONTROVERTIR EFICAZMENTE LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECLAMADA, SE LIMITAN A INVOCAR LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO PRO PERSONA O DEL NUEVO MODELO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, COMO CAUSA DE PEDIR, PERO NO CUMPLEN CON LOS PARÁMETROS MÍNIMOS PARA LA EFICACIA DE ESTA SOLICITUD.** Si bien es cierto que la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, generó nuevos deberes para las autoridades del Estado Mexicano y, particularmente, para los órganos jurisdiccionales, en el sentido de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, con independencia de su fuente, de conformidad con ciertos principios de optimización interpretativa, entre éstos, el de interpretación más favorable a la persona, y dio lugar a un nuevo modelo de control constitucional y convencional ex officio, también lo es que, según interpretaron la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis aisladas 1a. LXVII/2014 (10a.) y 1a. CCCXXVII/2014 (10a.) y de jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.) y 2a./J. 123/2014 (10a.), por una parte, el referido principio no conlleva que los órganos jurisdiccionales dejen de observar en su labor los diversos principios y restricciones previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicables a los procedimientos de que conocen y, por otra, el ejercicio de control constitucional o convencional está supeditado, tratándose del oficioso, a que el órgano jurisdiccional advierta la sospecha de disconformidad de la norma aplicable o el acto de autoridad, con los derechos humanos reconocidos y, tratándose del que debe ejercerse a petición de parte, a que se cumplan los requisitos mínimos del planteamiento respectivo, consistentes en que, aunado a que se pida la aplicación del principio pro persona o se impugne su falta de aplicación por la autoridad responsable, se señale también

[20] Tesis: IV.2o.A. J/10 (10a.), correspondiente a la Décima Época, con número de registro: 2010532, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo IV. Materia(s): común, p. 3229.

Versión Pública TJA

cuál es el derecho humano cuya maximización se pretende, se indique la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental restringido y se precisen los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles, desde luego, todo esto con incidencia en la estimación de que el acto reclamado es inconstitucional o inconvencional, con lo cual se evita una carga excesiva al ejercicio jurisdiccional y se parte de reconocer que el ordenamiento jurídico nacional y los actos fundados en él gozan de la presunción de constitucionalidad, aun en lo relativo al respeto a los derechos humanos y a las restricciones que constitucionalmente operan en esta materia. Consecuentemente, si en el amparo directo los conceptos de violación, además de no controvertir eficazmente las consideraciones de la sentencia reclamada, se limitan a invocar la aplicación del principio pro persona o del nuevo modelo de control constitucional, como causa de pedir, pero no cumplen con los aludidos parámetros mínimos para la eficacia de esta solicitud, son inoperantes, más aún, ante el imperio de la regla general de estricto derecho, como previsión constitucional encaminada a asegurar, en condiciones ordinarias en el procedimiento de amparo, la imparcialidad del órgano de control y la igualdad de trato hacia las partes, cuando no concurre un motivo que excepcionalmente permita suplir la deficiencia de la queja en los términos establecidos en la Ley de Amparo y tampoco se advierte sospecha de disconformidad constitucional o convencional de una norma aplicada en perjuicio del quejoso; en el entendido de que si lo que se hace valer es la omisión de la responsable de ejercer el control referido, ello no constituye, en sí mismo, una violación pues, en todo caso, el justiciable estuvo en aptitud de efectuar el planteamiento respectivo ante la jurisdicción constitucional, cumpliendo con los parámetros mínimos requeridos, sin que lo hubiese hecho."

El resaltado es propio.

Sobre este tema, es también aplicable la siguiente Tesis[21]:

AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS EN LOS QUE EL RECURRENTE SÓLO MANIFIESTA QUE LA SENTENCIA IMPUGNADA VIOLA DIVERSOS PRECEPTOS

[21] Tesis 2a. XXXII/2016 (10a.), correspondiente a la Décima Época, con número de registro: 2011952, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 31, Junio de 2016, Tomo II. Materia(s): común, p. 1205.

Versión Pública TJA

> **CONSTITUCIONALES O LEGALES Y LOS TRANSCRIBE.** Los agravios constituyen el conjunto de enunciados concretos respecto a cuestiones debatidas en un juicio, manifestados a través de razonamientos lógico-jurídicos tendientes a desvirtuar los argumentos y conclusiones del órgano jurisdiccional. Por tanto, la transcripción de los preceptos constitucionales o legales que se consideran violados no puede ser suficiente para formular un agravio, pues no basta la simple expresión de manifestaciones generales y abstractas, sino que es necesario precisar la manera en que se actualizan los perjuicios a que se refiere y explicar las consecuencias que, en su caso, se hayan producido. En ese sentido, si el recurrente únicamente se limita a manifestar que la sentencia impugnada viola en su perjuicio diversas disposiciones constitucionales o legales y las transcribe, careciendo de una estructura lógico-jurídica, dicho agravio debe calificarse de inoperante.

El resaltado no es de origen.

Acto seguido, la apoderada de la presunta responsable hizo alusión a la prohibición que tienen las autoridades para "*forzar a las personas a emitir confesiones o declaraciones encaminadas a aceptar responsabilidad*"; así como para "*realizar inferencias negativas a partir del silencio*". Sobre esta temática, se asentó también una transcripción de diversas tesis acerca de los Derechos de Presunción de Inocencia y de No Autoincriminación. En relación con toda esa exposición doctrinal y de transcripción de criterios, únicamente señaló que: *"…se concluye que la autoridad demandada desde el momento en que acordó la instauración del procedimiento de responsabilidad administrativa ***** […] apercibió a mi representada…"*

Ahora bien, de una inspección al expediente de referencia, es posible apreciar que en el acuerdo de fecha 20 veinte de agosto de 2018 dos mil dieciocho [acuerdo que dio inicio y radicó el citado procedimiento -foja 610-]; no sólo no contiene ningún apercibimiento en cuanto a presentarse a declarar o consecuencia alguna para el caso de que no se presentara, sino que al respecto asentó:

Versión Pública TJA

«**Tercero.** Con fundamento en el artículo 208 fracción II de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, se ordena emplazar a la ciudadana *******, en el domicilio ubicado en […]** para que comparezca personalmente y debidamente identificada a la celebración de la audiencia inicial, en las oficinas de esta Dirección de Responsabilidades de la Contraloría Municipal con domicilio en […]el **07 siete de septiembre del año 2018 dos mil dieciocho a las 09:30 nueve horas con treinta minutos,** a efecto de que rinda su declaración por escrito o verbalmente y ofrezca las pruebas que se estime necesarias para su defensa, en la que tendrá derecho de defenderse personalmente o ser asistida por un defensor perito en la materia y en caso de no contar con un defensor, le será nombrado uno de oficio. Asimismo, se le hace saber su derecho de no declarar contra de sí misma ni a declararse culpable.»

El resaltado es propio.

Lo anterior, así se asentó textualmente, además dentro del acta de "Notificación, Emplazamiento y Citación después de Citatorio" [Foja 614].

En este orden de ideas, cabe precisar que el único apercibimiento contenido en aquellos documentos, fue aquél consistente en señalar domicilio en la ciudad, pues se le dijo que de lo contrario, las notificaciones subsecuentes serían realizadas por estrados, conforme a lo dispuesto por el artículo 264 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; más no se contiene apercibimiento alguno en los términos en que la parte indiciada lo hizo valer.

Esta defensa, por tanto resulta improcedente por estar basada en un postulado falso; esto en términos de lo dispuesto por la siguiente Jurisprudencia[22]:

AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS. Los agravios cuya construcción

[22] Tesis: 2a./J. 108/2012 (10a.), correspondiente a la Décima Época, con número de registro: 2001825, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 3. Materia(s): común, p. 1326.

Versión Pública TJA

> parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida.

Retomando las manifestaciones de la parte indiciada, ésta hizo valer que la persona que había autorizado la solicitud de pago con número *****, fue sido el Ing. *****, es decir, una persona distinta a la sujeta a procedimiento.

Acerca de esta manifestación, es importante reiterar que la conducta por la que se instauró el presente procedimiento, consiste en la suscripción de un Convenio en representación del Ayuntamiento de León, Guanajuato; siendo que –como se ha acreditado previamente-, no poseía la atribución para ello; y no la autorización o entrega de la cantidad amparada por ese documento.

En estos términos, la sucesión lógica de eventos, indica que la suscripción del documento legal que contiene las cláusulas a las que cada parte se obliga, constituye precisamente un compromiso para ambos: la prestación del servicio, para una; y el pago, por parte de la otra. De modo que una vez pactados esos términos –entre los que se incluyó la fecha del pago-, el acatamiento de aquella obligación resultaba exigible, so pena de incurrir en un incumplimiento, así como en las penas que ahí se hubieren convenido.

De este modo, una vez que el Municipio ya se ha comprometido a la entrega de un pago, la autorización y entrega de esa cantidad, constituyen actos accesorios y obligados. Por ende, toda vez que –en forma indebida- se había suscrito una obligación de pago en favor de una persona, llegada la fecha pactada, el funcionario competente no podía sino realizar los trámites

Versión Pública TJA

conducentes para evitar que el Municipio incurriera en incumplimiento de esa obligación.

En esos términos, el hecho de que un determinado funcionario hubiera materialmente autorizado y quizá algún otro realizara la transferencia bancaria; resulta irrelevante, pues se reitera, quien suscribió el convenio, ya había comprometido al Ayuntamiento a que se hiciera entrega del monto señalado, en la fecha que ahí se estableció.

Por lo anterior, es dable concluir que las manifestaciones que hizo valer la apoderada de la sujeta a procedimiento, no combatieron la falta y conducta que fueron imputadas a su representada; de ahí que no resultaron eficaces para desvirtuar o controvertir la acusación formulada.

Ahora bien, toda vez que la presunta responsable no compareció a la audiencia de fecha 07 siete de septiembre de 2018 dos mil dieciocho, no se le tuvo por ofreciendo pruebas para su defensa.

En consecuencia, con base en todo lo previamente expuesto y fundado en este apartado; se determina que si bien, la conducta imputada a la presunta responsable no encuadra con el supuesto de gravedad al que hace referencia el artículo 21 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios; sí **implica un incumplimiento a la obligación preceptuada por la fracción XIX** del mismo ordenamiento; constituyendo ello una falta administrativa en términos del artículo 13 del ordenamiento jurídico citado con antelación.

SE TIENE ENTONCES, POR PLENAMENTE ACREDITADA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LA C. ***, en la falta grave que

Versión Pública TJA

le fue imputada; siendo por ello **PROCEDENTE LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN**.

QUINTO. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. En virtud de que se acreditó que la indiciada suscribió un Convenio de Colaboración en materia de obra pública, mediante el que se contrató un servicio y se comprometió un recurso económico en representación del Ayuntamiento; no obstante que quien lo suscribió no tenía facultades legales para representar al Ayuntamiento en ese tipo de actos; por ende, incurrió en la hipótesis de responsabilidad administrativa que le fue atribuida; y de conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 60, segundo párrafo de la Ley de Responsabilidades Administrativas para los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, debe determinarse la sanción que se le ha de imponer.

Así, para fijar la sanción correspondiente es necesario atender a lo previsto en el artículo 20 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios –por tratarse de un aspecto sustantivo-, que señala:

«**ARTICULO 20.** A los responsables de las faltas administrativas se les aplicarán las sanciones que correspondan, atendiendo a los siguientes criterios:

I. La gravedad de la falta;

II. La jerarquía del servidor público y su antigüedad en el puesto, así como la responsabilidad que éstas impliquen;

III. La condición económica del servidor público;

IV. El monto del beneficio obtenido o el daño o perjuicio ocasionado con la falta;

V. La afectación en la prestación al desarrollo del servicio público;

VI. Las circunstancias de ejecución de la falta; y

VII. La reincidencia de la conducta.»

Versión Pública TJA

Desarrollándose de la siguiente manera:

I. LA GRAVEDAD DE LA FALTA. La sujeta a procedimiento, en virtud de su cargo y las responsabilidades que este implicaba, podía influir en la contratación de servicios y en el ejercicio del presupuesto del Municipio de León, Guanajuato, durante el tiempo que duró en su cargo como Presidenta Municipal; por ende, la relevancia de esa función requiere el actuar conforme a las atribuciones legales a las que se sujetaba su encargo.

Particularmente, la contratación de una empresa para proveer servicios y el consecuente compromiso de pago por más de dos millones de pesos, sin que la persona que suscribió ese documento tuviera la facultad legal para ello, es una cuestión que pone en entredicho la imparcialidad en el ejercicio del presupuesto municipal, así como la sujeción a la legalidad por parte de quien se encuentra al frente del Municipio de León, Gto.; todo ello entraña la vulneración a intereses generales de toda la población de una ciudad. Por lo tanto, la gravedad de su conducta se considera **alta**, de ahí que este elemento de individualización opere **en contra** de la indiciada.

II. LA JERARQUÍA DEL SERVIDOR PÚBLICO Y SU ANTIGÜEDAD EN EL PUESTO, ASÍ COMO LA RESPONSABILIDAD QUE ÉSTAS IMPLIQUEN. De conformidad con lo contenido en el oficio ***** –foja 81-, suscrito por parte del Director de Normatividad Laboral y Relaciones de Trabajo, así como por tratarse de un hecho notorio y de conocimiento general en este Estado; durante el periodo 2012-2015 la C. ***** ocupó el cargo de Presidenta Municipal de León, Guanajuato.

Conforme a la jerarquía de mando en un Municipio, aquél cargo corresponde a un grado de responsabilidad y mando superior. De ahí que la

Versión Pública TJA

sujeta a procedimiento, ocupara al momento de la comisión de la conducta infractora, el escalafón más alto en cuanto a jerarquía y responsabilidad, dentro del municipio.

Ahora bien, por lo que hace a la antigüedad en el puesto, derivado de su propia conformación constitucional, no permite una duración superior a los tres años; sin embargo, cabe destacar que dado que la indiciada se separó de su cargo el día 06 seis de marzo de 2015 dos mil quince y suscribió el multicitado convenio, el 26 veintiséis de enero de 2015 dos mil quince; la falta administrativa que en este punto se sanciona, fue cometida casi al término de su encargo, y por ende, las facultades inherentes al mismo, no podían haberle sido desconocidas en ese punto.

Finalmente, la responsabilidad de su puesto se desprende de lo contenido en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, que al respecto, textualmente cita:

> **ARTÍCULO 70.** El presidente municipal tendrá las siguientes atribuciones:
>
> **I.** Ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento y coordinar la administración pública municipal;
>
> **II.** Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, y demás disposiciones legales del orden municipal, estatal y federal;
>
> **III.** Presidir las sesiones del Ayuntamiento, en las que tendrá en caso de empate, además de su voto individual, el de calidad;
>
> **IV.** Representar al Ayuntamiento en todos los actos oficiales y delegar, en su caso, esta representación;
>
> **V.** Presentar al Ayuntamiento iniciativas de reglamentos, bandos y demás disposiciones administrativas de observancia general o de reformas y adiciones en su caso;

Versión Pública TJA

VI. Promulgar y ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, de los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, acuerdos y demás disposiciones administrativas de observancia general, aprobados por el Ayuntamiento;

VII. Conducir las relaciones del Ayuntamiento con los poderes federales, estatales y con otros ayuntamientos;

VIII. Eficientar la prestación de los servicios públicos municipales;

IX. Vigilar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del Municipio, se realicen conforme a las leyes aplicables;

X. Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación del patrimonio municipal;

XI. Rendir en el mes de septiembre, en sesión pública y solemne, el informe anual aprobado por el Ayuntamiento, sobre el estado que guarda la administración pública municipal;

XII. Convocar por conducto del secretario, a las sesiones de Ayuntamiento, conforme al reglamento interior;

XIII. Suscribir a nombre y con autorización del Ayuntamiento, los convenios, contratos y demás actos jurídicos que sean necesarios;

XIV. Proponer al Ayuntamiento, las personas que deban ocupar los cargos de secretario, tesorero y a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, a excepción del contralor;

XV. Nombrar y remover del cargo, a los servidores públicos municipales no previstos en la fracción anterior, así como conceder o negar licencias;

XVI. Promover la educación cívica y la celebración de ceremonias públicas, conforme al calendario cívico oficial;

XVII. Vigilar que se integren y funcionen las dependencias y entidades de la administración pública municipal;

Versión Pública TJA

XVIII. Imponer las sanciones que correspondan, por violación a esta ley, a los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, acuerdos y demás disposiciones administrativas de observancia general. Esta facultad podrá ser delegada;

XIX. Vigilar que el gasto público municipal, se realice conforme al presupuesto de egresos aprobado por el Ayuntamiento;

XX. Tener bajo su mando, los cuerpos de seguridad pública y tránsito municipal, en los términos de la ley de la materia;

XXI. Solicitar autorización del Ayuntamiento, para ausentarse del Municipio por más de quince días;

XXII. Coadyuvar con las autoridades federales y estatales en el ejercicio de sus atribuciones; y

XXIII. Las demás que le señalen esta ley y demás disposiciones legales aplicables.

En estos términos, del amplio listado de atribuciones que la citada Ley confiere al cargo que ocupaba la sujeta a procedimiento; se desprende que la responsabilidad del cargo que desempeñaba, era **alta**.

Por tanto, la suma de aspectos que contiene este elemento de individualización (jerarquía, antigüedad y responsabilidad), implican un deber superior en cuanto al actuar en apego a las atribuciones legales que tenía conferidas; máxime que como se ha señalado, el Convenio celebrado implicaba la entrega de una elevada suma de dinero del erario público, trastocando por tanto, el interés general de todo un municipio; lo cual exigía entonces, un actuar conforme a su jerarquía, antigüedad y responsabilidad en su cargo. Por estas razones, este elemento de individualización obra como **agravante** para efecto de imponer una sanción.

Versión Pública TJA

III. LA CONDICIÓN ECONÓMICA DEL SERVIDOR PÚBLICO. De acuerdo con el citado oficio ***** –Foja 81-, al momento de la comisión de la conducta infractora, la sujeta a procedimiento percibía la suma de $104,475.26 (Ciento cuatro mil cuatrocientos setenta y cinco pesos 26/100 M.N.), de manera mensual. Aquella cantidad se considera una percepción superior; además de corresponder al nivel tabular más alto en la administración pública municipal.

No obstante lo anterior, dado que como se ha establecido, la única falta administrativa que es sujeta a sanción, es la concerniente a la suscripción de un Convenio, sin poseer la atribución legal para ello; y no el beneficio económico o actualización de un perjuicio de esa naturaleza, conforme al artículo 21 de la citada Ley de Responsabilidades; por lo cual, dado que la condición económica de la funcionaria, no guarda relación con la comisión de la falta administrativa, este elemento de individualización, no será tomado en consideración para efecto de imponer una sanción.

IV. EL MONTO DEL BENEFICIO OBTENIDO Y EL DAÑO O PERJUICIO OCASIONADO CON LA FALTA. Tal como se señaló en el apartado anterior, y en el estudio que se realizó en relación con la no actualización del supuesto de gravedad previsto por el artículo 21 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios; las autoridades no aportaron información que pudiera revelar si la suscripción del multicitado Convenio de Colaboración con la empresa identificada como "***", implicó un daño o perjuicio al patrimonio del municipio.

Asimismo, la falta por la que se está imponiendo una sanción, no requiere como elemento componente de la misma, la consecución de una ventaja o beneficio, ni la provocación de un daño; por ende, este elemento

Versión Pública TJA

de individualización no resulta aplicable al presente supuesto, y no será tomado en consideración para sancionar.

V. LA AFECTACIÓN EN LA PRESTACIÓN AL DESARROLLO DEL SERVICIO PÚBLICO. Si bien, como se señaló en el punto anterior, la afectación no se puede cuantificar en términos económicos; sí se traduce en un menoscabo a los principios y valores que rigen el servicio público, mismos que en el caso concreto suponen un deber consistente en garantizar que las contrataciones de servicios -y la consecuente erogación de recursos del municipio- se apliquen siempre en estricto apego a la normativa correspondiente; estando desde luego incluida la intervención de sólo aquellas personas que tengan atribuciones legales para ello. Esta situación, por lo tanto opera como **agravante** para efectos de individualización de la sanción.

VI. LAS CIRCUNSTANCIAS DE EJECUCIÓN DE LA FALTA. Si bien, como se señaló en el punto anterior, la afectación, en este punto no se puede cuantificar en términos económicos; sí se traduce en un menoscabo a los principios y valores que rigen el servicio público, máxime proviniendo del funcionario que ocupa el rango jerárquico más alto en un Municipio, y por ende, aquella persona a quien en ese orden de gobierno, le es primordialmente exigible un más estricto apego a la legalidad. Esta situación, por lo tanto opera como **agravante** para efectos de individualización de la sanción.

VII. LA REINCIDENCIA DE LA CONDUCTA. De acuerdo con lo contenido en el oficio ***** –Foja 84-, el Director de Responsabilidades de la Contraloría Municipal de León, Gto., manifestó que no se tenía registro de alguna sanción administrativa impuesta en contra de la sujeta a

Versión Pública TJA

procedimiento; por lo cual, debe entenderse que no existen antecedentes de este tipo en relación con la indiciada. Este elemento de individualización obrará por tanto, **en su favor**.

Expuesto lo anterior, a efecto de imponer la sanción que corresponde a *********, es preciso establecer que la sanción habrá de determinarse conforme a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades vigente al momento de la comisión de los hechos que dieron lugar a la instauración del procedimiento[23]; particularmente conforme al artículo 23 de ese ordenamiento, por tratarse del numeral que contiene las sanciones aplicables a los ex servidores públicos -y por ende, una distinción que debe ser atendida por encima del supuesto que prevé el artículo 8, en el que se contienen sanciones aplicables a los integrantes del ayuntamiento, y que por ende, se encuentren aún en el servicio público-.

Esta clasificación que hace la ley en cuanto a discernir entre el régimen del servidor y ex servidor público, quedó puntualmente establecida en la ya citada exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 10 diez de mayo de 2005 dos mil cinco; que al respecto señaló:

> «El fundamento de la responsabilidad en el servicio público, en primer plano, consiste en mantener el orden necesario para el buen funcionamiento de la actividad o servicio público, y la defensa de los principios y fines establecidos por el ordenamiento jurídico a las administraciones públicas; por ello, la presente ley tiene por objeto regular y sujetar a las distintas autoridades reconocidas legalmente en materia de responsabilidades de los servidores públicos del Estado, Municipios y Organismos Autónomos.

[23] Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

Versión Pública TJA

> […]
> Asimismo, el citado numeral en su párrafo segundo, incluye una innovación que impedirá la impunidad de las conductas irregulares de los sujetos que se desempeñaban en el servicio público, y que ante la imposibilidad de acreditar su calidad de funcionario una vez que se dejaba el cargo, era imposible instruir el procedimiento respectivo, careciendo de materia el mismo; sin embargo, la iniciativa propone reconocer jurídicamente como sujetos responsables administrativamente frente al Estado, a aquellos que hubieren ocupado un empleo, cargo o comisión dentro del servicio público, y que en un momento y tiempo determinado, hayan cometido un injusto administrativo, sin que haya operado respecto de ellos la prescripción prevista en la ley.»

En estos términos, se aprecia que la señalada innovación contenida en esa Ley, consistió en ampliar el ámbito de aplicación de la responsabilidad administrativa, de modo que se crearon en ese momento dos categorías: la de los servidores y la de los ex servidores públicos.

Lo anterior se ratifica al hablar esa misma exposición de motivos, de dos formas de potestad sancionadora:

> «La potestad sancionadora […] como una derivación de la supremacía estatal y se traduce en la facultad de imponer castigos administrativos a los infractores de las normas para asegurar indirectamente su eficacia.
>
> Dicha potestad puede ser disciplinaria o correctiva.
>
> La disciplinaria se ejerce en el ámbito interno de la administración pública, sobre los servidores, por acciones y omisiones que cometan en, o con motivo del desempeño de sus cargos, no obstante el fin último de dicha facultad disciplinaria consiste en tutelar el normal desarrollo de la actividad servicial de conformidad con los principios constitucionales.
>
> La potestad sancionadora correctiva se ejerce al exterior de la Administración Pública y abarca tanto a quienes tuvieron el carácter de servidores y lo perdieron

Versión Pública TJA

> temporal o definitivamente, como a todos los gobernados, que hayan infringido leyes o reglamentos administrativos.
>
> […] bajo el rubro genérico de procedimiento administrativo, la autoridad competente puede determinar la aplicación de cualquiera de las sanciones que contempla la presente iniciativa (Amonestación, Multa, Suspensión, Destitución e Inhabilitación para ocupar empleos, cargos o comisiones públicos), así como instaurar la responsabilidad resarcitoria, solo que dependiendo de la calidad del sujeto, se determinará la naturaleza de las sanciones impuestas, ya que para el sujeto cualificado serán aplicables todas las enunciadas por la ley, mientras que **para el ex servidor público solo le podrán ser impuestas la multa e inhabilitación**, y la instauración en su caso, de la responsabilidad resarcitoria.»

El resaltado no es de origen.

En estos términos, puede apreciarse que al hablar de la imposición de sanciones, la intención del Legislador fue precisamente la de crear dos catálogos de sanciones, dependiendo de si se trata de un servidor o ex servidor público –sin que se desprenda una intención de trato diferenciado para quienes hubieran fungido como integrantes de un Ayuntamiento-; de modo que tal como se puntualizó, a **cualquier ex servidor** sólo puede serle impuesta la multa e inhabilitación.

Lo anterior atiende a un criterio lógico- funcional, pues a una persona que ya no forma parte del servicio público, sanciones como la amonestación, suspensión o destitución, no podrían ya serle aplicadas; su imposición, por ende, equivaldría a dejar sin sanción una conducta que previamente se hubiera determinado como constitutiva de responsabilidad administrativa, y tendría sólo los alcances de una anotación en el registro correspondiente; lo cual, evidentemente se contrapone a la intención del legislador, en cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora correctiva a la que se refirió en la citada exposición de motivos.

Versión Pública TJA

Ahora bien, el artículo 8 de la citada Ley, en su párrafo primero establece que a los integrantes del ayuntamiento únicamente les pueden ser aplicables las sanciones administrativas previstas en las fracciones I y II del artículo 13 del mismo ordenamiento (es decir, amonestación y sanción económica).

No obstante, conforme a lo que se ha venido exponiendo, la Ley no contiene un ámbito preferente de sanciones, de modo que se deba entender que las personas que sean o hayan sido integrantes de ayuntamientos posean una prerrogativa en el sentido de ser sancionados en forma más "tenue" que el resto de servidores y ex servidores públicos; sino que una interpretación teleológica de ese numeral claramente apunta a una intención de continuidad en cuanto a la operatividad de los municipios; de modo que si un integrante de Ayuntamiento incurre en responsabilidad administrativa, pueda ser sancionado sin que el ejercicio de esa potestad disciplinaria afecte la operatividad y funcionamiento de los municipios. Es por ello, que la citada Ley dispuso que sólo pudieran serles aplicables las únicas sanciones que no implican una interrupción en la función (amonestación y sanción económica.

La situación anterior, simplemente no podría ocurrir en tratándose de quien formó parte del Ayuntamiento, pero que ya no posee esa calidad; pues entonces conforme a lo expuesto previamente, las únicas sanciones que realmente son susceptibles de poderle aplicar, son la inhabilitación y la multa (es decir, las señaladas para los ex servidores públicos).

Lo anterior es congruente con el criterio que fue confirmado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver del **Amparo Directo en Revisión 1677/2009**; en el que confirmó lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Decimosexto Circuito, en el siguiente sentido [fojas 7 a 10 de ese fallo]:

Versión Pública TJA

«Que tampoco viola la garantía de igualdad al no prever sanciones más severas para los ex servidores públicos (multa e inhabilitación), respecto de quienes aún conservan esa calidad.

[…] Que el valor superior que persigue este principio es el de evitar normas que como efecto de su aplicación provoquen la ruptura de esa igualdad, al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas o bien, propiciar efectos semejantes sobre servidores públicos que se encuentren en situaciones dispares.
[…]
Que ciertamente el artículo 23 contempla una sanción mayor para las personas que han dejado de pertenecer al servicio público, pues además de la sanción económica, es factible imponer la inhabilitación por la realización de la misma conducta que, de estar activo y no ser grave, procedería una de menor grado, como lo es la amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación de tres días hasta seis meses.

Sin embargo, contrariamente a lo sostenido por el quejoso, esta distinción no es violatoria de la garantía de igualdad, ya que las sanciones que contiene están diseñadas para ser aplicadas a todas aquellas personas que han dejado de prestar un servicio público; esto es, para todos los que tengan la calidad de ex servidores públicos, lo que se justifica en la medida que al haberse separado de su cargo no habrá manera de aplicar la amonestación, la suspensión o la destitución, porque tales sanciones tienen funcionalidad, siempre y cuando la persona a la que se sigue procedimiento administrativo, se encuentre en servicio activo.
[…]
Que el considerar que sanciones como amonestación, suspensión o destitución pueden imponerse a personas que ya no prestan un servicio público, implicaría dejar impunes conductas reprochadas por la ley, dado que no habría manera de hacerlas efectivas, y por ende dejar sin sanción a quien cometió la falta.

Que por tanto está justificado que ante una misma conducta irregular se aplique una sanción distinta a los servidores públicos que estén activos, respecto de los que no lo están, ya que lo relevante es que ante una conducta irregular y probada

Versión Pública TJA

> la responsabilidad del sujeto activo, el Estado le imponga la sanción que corresponda […].»

El resaltado no es de origen.

Derivado de lo anterior, dado que en el asunto que se resuelve, ha quedado acreditada la responsabilidad administrativa por parte de una ex servidora pública; procede determinar la sanción que corresponde, conforme a lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

En estos términos, toda vez que la falta administrativa reprochada, fue aquella fundada en la fracción XIX del artículo 11 de ese mismo ordenamiento; si continuara en funciones correspondería imponerle la sanción contenida en el artículo 22 fracción II. Por ende, remitiéndonos nuevamente al artículo 23 –que contiene las sanciones aplicables a ex servidores-, resulta aplicable la inhabilitación de seis meses a un año. Se transcriben a continuación, los numerales invocados:

> "**Artículo 22.-** Las sanciones por el incumplimiento de obligaciones o por incurrir en conductas prohibidas, tratándose de servidores públicos en activo, se impondrán atendiendo a las siguientes reglas:
> […]
> II. Suspensión en los casos de infringir cualquiera de los supuestos de las fracciones II, III, V, VI, VIII, XI, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX…
>
> **Artículo 23.-** La persona que hubiere dejado de pertenecer al servicio público podrá ser sujeta a procedimiento de responsabilidad administrativa, dentro de los cinco años posteriores a su separación del cargo y le podrán ser aplicables la sanción económica y la inhabilitación, siempre que no hayan operado los plazos de prescripción, sin perjuicio de la responsabilidad resarcitoria a que se haga acreedor.

Versión Pública TJA

> Las sanciones por el incumplimiento de obligaciones o por incurrir en conductas prohibidas, tratándose de ex servidores públicos, se impondrán atendiendo a las siguientes reglas:
>
> I. Inhabilitación de seis meses a un año tratándose de los supuestos a que se refieren las fracciones I y II del artículo anterior;"

El resaltado es propio.

Por lo descrito con antelación, y a manera de ponderar en forma lógico- jurídica, los elementos de individualización que fueron desarrollados; debe reiterarse que si bien, no se contaron con elementos suficientes para poder determinar sobre la existencia de una ventaja, beneficio o daño que se hubiese causado con la falta, aquella cuestión no es un elemento constitutivo de la falta imputada, sino en su caso, de la agravante contenida en el artículo 21 –que no quedó acreditada-; por lo tanto, la conducta en que incurrió, indudablemente implicó un actuar contrario a la norma.

Particularmente, la contratación en representación del Municipio de León, Guanajuato, de un servicio en materia de obra pública, sin que tuviera atribuciones para ello; lo cual conforme a lo expuesto a lo largo del Considerando anterior de este fallo, constituyó un ejercicio indebido del cargo que desempeñaba. No puede soslayarse que aquél acto en que intervino, comprometió la erogación de más de dos millones de recursos del municipio; por lo cual era mayormente exigible que un acto de esa trascendencia se realizara en estricto apego a sus atribuciones.

No puede tampoco desconocerse que aquella falta la realizó en su carácter de Presidenta Municipal; cargo que como se ha dicho, implica un grado máximo de jerarquía y responsabilidad, puesto que le permitía una capacidad de decisión, gestión y ejecución de recursos humanos, económicos y políticos propios del municipio.

Versión Pública TJA

De esta manera, ponderando los elementos de individualización previamente desarrollados; por la comisión de la falta administrativa prevista en la fracción XIX del artículo 11 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, esta autoridad resolutora determina imponer a la C. *********, la sanción consistente en la **INHABILITACIÓN POR UN PERIODO DE 1 UN AÑO.**

Finalmente, en cumplimiento a lo dispuesto por la fracción V del artículo 138 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se informa a la ex funcionaria sancionada, que la presente resolución puede ser impugnada a través del Recurso de Apelación, contenido en la ahora vigente Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

Por lo anteriormente expuesto y fundado en el artículo 209, fracción IV de la citada Ley; se:

R E S U E L V E

PRIMERO.- Esta Sala Especializada resultó competente para resolver el presente procedimiento de responsabilidad administrativa, tal como se expuso en los Considerandos Primero y Segundo de este fallo.

SEGUNDO.- Quedó plenamente acreditada la responsabilidad administrativa de *******,** derivada de la comisión de la conducta infractora que se le imputó en el presente procedimiento, por lo que se le impone la sanción de **INHABILITACIÓN POR UN PERIODO 1 UN AÑO.**

TERCERO.- Gírense los oficios que correspondan y notifíquese a las partes.

Versión Pública TJA

En su oportunidad procesal, archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Sala.

Así lo proveyó y firma el doctor Arturo Lara Martínez, Magistrado propietario de la Sala Especializada, quien actúa asistido en forma legal de la licenciada Irma Berenice Salazar Hernández, Secretaria de Estudio y Cuenta.- DOY FE.

Versión Pública TJA