SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
S.E.A.F.G. 86/SALA ESPECIALIZADA/21

Silao de la Victoria, Guanajuato, 24 veinticuatro de junio de 2022 dos mil veintidós.

ASUNTO

Resolución definitiva del procedimiento de responsabilidad administrativa radicado en esta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas como **S.E.A.F.G. 86/SALA ESPECIALIZADA/21**, instaurado en contra de *****.

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 16 dieciséis de mayo de 2019 dos mil diecinueve, el Director de Auditoría Contable y Financiera del municipio de León, Guanajuato, emitió el oficio *****, mediante el cual remite a la Dirección de Asesoría e Investigaciones del mimo municipio la auditoría con número de identificación ***** practicada al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato (SAPAL), cuyo objeto fue revisar la procedencia de los descuentos, bonificaciones, condonaciones y en general cualquier disminución aplicada a los adeudos de clientes en el periodo comprendido de enero de 2016 dos

Versión Pública TJA

mil dieciséis a junio de 2018 dos mil dieciocho, considerada en el Programa Anual de Auditorías y Revisiones.

SEGUNDO. Mediante acuerdo de 17 diecisiete de mayo de 2019 dos mil diecinueve, el Director de Asesoría e Investigaciones de la Contraloría Municipal de León, Guanajuato, tuvo por recibida la documental previamente referida y ordenó formar el expediente de investigación con número de identificación *****.

TERCERO. El 8 ocho de septiembre de 2021 dos mil veintiuno, el Director de Asesoría e Investigaciones de la Contraloría Municipal de León, Guanajuato, elaboró el informe de presunta responsabilidad administrativa.

En esa misma fecha lo remitió a la Dirección de Responsabilidades e Inconformidades de la Contraloría Municipal de León, Guanajuato, a través del oficio *****.

CUARTO. En acuerdo de 24 veinticuatro de septiembre de 2021 dos mil veintiuno, el Director de Responsabilidades de la Contraloría Municipal de León, Guanajuato, admitió el informe de presunta responsabilidad administrativa y ordenó substanciar el procedimiento respectivo bajo el número de identificación *****.

En consecuencia, se ordenó emplazar a *****, presunto responsable, a efecto de que compareciera a la audiencia inicial, rindiera su declaración y ofreciera las pruebas que estimara necesarias para su defensa. Asimismo, se le hizo saber de su derecho a ser asistido por un defensor designado por el, o en su caso, de oficio, y a no declarar en su contra, ni declararse culpable.

Versión Pública TJA

De igual forma, se citó a la Dirección de Asesoría e Investigaciones (autoridad investigadora), así como a la Dirección de Auditoría Contable y Financiera (denunciante) ambas adscritas a la Contraloría Municipal de León, Guanajuato, para que comparecieran a la audiencia inicial.

QUINTO. De esta forma, siendo las 10:00 horas del día 16 dieciséis de noviembre del año 2021 dos mil veintiuno, se celebró la audiencia inicial, ante la presencia del presunto responsable, su defensora *****, quien aceptó y protestó el cargo, y la autoridad investigadora.

El presunto responsable rindió su declaración por escrito.

La autoridad investigadora manifestó que se le tuviera por ratificando el informe de presunta responsabilidad administrativa, así como las pruebas que contiene el mismo.

Finalmente, se ordenó remitir los autos del expediente a este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

SEXTO. Mediante acuerdo de 24 veinticuatro de noviembre de 2021 dos mil veintiuno, esta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas –en su carácter de autoridad resolutora-, tuvo por recibido el expediente *****, radicándolo bajo el número **S.E.A.F.G. 86/SALA ESPECIALIZADA/21**.

Se verificó que la calificación de la falta administrativa como grave fuera correcta y siendo así, se consideró suficiente para dotar de competencia a esta Sala.

Versión Pública TJA

SÉPTIMO. En acuerdo de 4 cuatro de febrero de 2022 dos mil veintidós, se admitieron las pruebas **documentales** ofrecidas y exhibidas por la autoridad investigadora, consistentes en:

1. Copia certificada de la resolución final del procedimiento de auditoría *****, practicada al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato;
2. Copia certificada del oficio ***** de 3 tres de diciembre de 2019 dos mil diecinueve;
3. Copia certificada del reporte de movimientos de fecha 13 trece de junio de 2016 dos mil dieciséis, respecto de la cuenta número ***** a nombre de *****;
4. Copia certificada del reporte de movimientos de 22 veintidós de agosto de 2016 dos mil dieciséis, respecto de la cuenta número ***** a nombre de *****;
5. Copia certificada del reporte de movimientos de 14 catorce de octubre de 2016 dos mil dieciséis, respecto de la cuenta número *****a nombre de *****;
6. Copia certificada del oficio *****de 2 dos de diciembre de 2019 dos mil diecinueve, suscrito por el ingeniero *****, Director General del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de León, Guanajuato y sus anexos consistentes en el perfil de puesto; y
7. Copia certificada del oficio ***** de 6 seis de diciembre de 2019 dos mil diecinueve.

Se admitieron las pruebas **documentales** ofrecidas por el presunto responsable, consistentes en:

Versión Pública TJA

1. Copia simple de la hoja que al rubro cita “atención a clientes”;
2. Copia simple de los criterios de bonificación;
3. Copia simple de los conceptos ajustes, descuentos y cancelación; y
4. Copia simple de las políticas de cobro para la aplicación de ajustes y descuentos, vigentes del año 2013 dos mil trece al 2018 dos mil dieciocho.

Asimismo, la prueba de **informe de autoridad** a cargo del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de León, Guanajuato, a efecto de que informara de acuerdo al Manual de Procedimientos de los Ejecutivos de Atención a Clientes del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de León, Guanajuato, cuáles son las funciones y atribuciones de los mismos, correspondientes a los años 2016 dos mil dieciséis a 2019 dos mil diecinueve.

OCTAVO. En acuerdo de 18 dieciocho de mayo de 2022 dos mil veintidós, se tuvo al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, por rindiendo la prueba de informes.

Se cerró el periodo probatorio y se declaró abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes a las partes.

NOVENO. Mediante acuerdo de 8 ocho de junio de 2022 dos mil veintidós, se tuvo a la autoridad investigadora y al presunto responsable por rindiendo alegatos.

Se declaró cerrada la instrucción y se ordenó dictar la presente sentencia.

Versión Pública TJA

CONSIDERANDO

PRIMERO.- COMPETENCIA. Esta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas es competente para conocer y resolver el presente procedimiento de responsabilidad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 fracción III, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 124 fracción II segundo párrafo de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; artículos 3 fracciones IV y XVI, 12 y 209 fracción 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) de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

SEGUNDO.- HECHOS CONTROVERTIDOS. En el informe de presunta responsabilidad administrativa el Director de Asesoría e Investigaciones de la Contraloría Municipal de León, Guanajuato, señaló lo siguiente:

«La narración lógica y cronológica de los hechos que dieron lugar a la comisión de la presunta falta administrativa.

1) *En fecha 13 trece de junio de 2016 dos mil dieciséis, el C. *****, bonifica la cantidad de $7,591.00 siete mil quinientos noventa y un pesos 00/100 M.N., bajo el concepto "Documentar el Monto", y la cantidad de $1,435.49 mil cuatrocientos treinta y cinco pesos 49/100 M.N., bajo el concepto "Fuga", a la cuenta ***** a nombre de *****.*

Versión Pública TJA

2) *En fecha 22 veintidós de agosto de 2016 dos mil dieciséis, el C. *****, bonifica la cantidad de $6,250.77 seis mil doscientos cincuenta pesos 77/100 M.N., bajo el concepto "Documentar el Monto" a la cuenta ***** a nombre de *****.*
3) *En fecha 14 catorce de octubre de 2016 dos mil dieciséis, el C. *****, bonifica la cantidad de $6,463.21 seis mil cuatrocientos sesenta y tres pesos 21/100 M.N., bajo el concepto "Documentar el Monto", y la cantidad de $3,950.86 tres mil novecientos cincuenta pesos 86/100 M.N., bajo el concepto "Fuga", a la cuenta *****a nombre de *****.»*

Derivado de tales circunstancias, se imputó al presunto responsable lo siguiente:

> *«**VI. La infracción que se imputa al servidor público señalado como presunto responsable, señalando con claridad las razones por las que se considera que ha cometido la falta.***
>
> ***VI.1. Presunta Falta Administrativa.***
>
> *Bonificar en fecha 13 trece de junio de 2016 dos mil dieciséis, la cantidad de $7,591.00 siete mil quinientos noventa y un pesos 00/100 M.N., bajo el concepto "Documentar el Monto", y la cantidad de $1,435.49 mil cuatrocientos treinta y cinco pesos 49/100 M.N., bajo el concepto "Fuga", a la cuenta ***** a nombre de *****, 22 veintidós de agosto de 2016 dos mil dieciséis, la cantidad de $6,250.77 seis mil doscientos cincuenta pesos 77/100 M.N., bajo el concepto "Documentar el Monto" a la cuenta ***** a nombre de ***** y el 14 catorce de octubre de 2016 dos mil dieciséis, la cantidad de $6,463.21 seis mil cuatrocientos sesenta y tres pesos 21/100 M.N., bajo el concepto "Documentar el Monto", y la cantidad de $3,950.86 tres mil novecientos cincuenta pesos 86/100 M.N., bajo el concepto "Fuga", a la cuenta ***** a nombre de *****, mediante el Sistema Comercial del as400, sin contar con atribuciones para realizarlas,*

Versión Pública TJA

lo que originó un perjuicio al servicio púbico por un monto de $25,691.33 veinticinco mil seiscientos noventa y un pesos 33/100 M.N.»

*«**VI. La infracción normativa.***

La presunta conducta se desarrolló durante la vigencia de la abrogada Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, la cual encuadra en su artículo 11 fracción XIX, 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.

En la parte específica de:

XIX. Abstenerse de cualquier acto... que... implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión público».

Con relación a lo anterior, el presunto responsable, a través del escrito presentado ante la autoridad substanciadora el 16 dieciséis de noviembre de 2021 dos mil veintiuno, manifestó lo siguiente:

«Niego encontrarme en el supuesto hipotético de la fracción XIX de la abrogada Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios y 57 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, con la conducta que me atribuye la investigadora en informe en cita.

Versión Pública TJA

De lo anterior se pueden desprender diversas situaciones que afectan de fondo y me colocan en estado de indefensión, ello tomando en consideración que de conformidad con el artículo 135 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato en relación con el artículo 8 ocho de la Convención Americana de Derechos Humanos, toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad, por lo que es en la autoridad investigadora en quien recae la fatiga procesal para demostrar la veracidad de los hechos sobre los que versa la existencia de la falta que se me imputa, así como la responsabilidad sobre la misma y en el caso, sin conceder, demostrar que esos supuestos hechos son realmente constitutivos de falta administrativa puesto que como ya mencioné, se reitera que la autoridad incurre en error y apreciación indebida de los hechos.

La investigadora, con la conducta que me atribuye, me coloca en estado inaudito, vulnerar en perjuicio del suscrito los principios de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que a la suscrita en ningún momento hizo de mi conocimiento de la supuesta auditoria de la que la investigadora establece mi conducta infractora, para aclarar lo relativo a las supuestas observaciones no solventadas y de la cual ahora se me inicia el procedimiento que nos ocupa.

En cuanto ingresé a laborar al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (SAPAL), me proporcionaron un usuario y contraseña, solicitado a la Gerencia Comercial para poder aplicar dichos ajustes, de acuerdo a las indicaciones de mi jefe directo y de forma verbal nos indica cuales son nuestras funciones y los ejecutivos de la misma área nos capacitan sobre el trabajo a realizar.

Por lo que, el suscrito realicé mis funciones apegadas a las indicaciones que me fueron dada y esa bonificaciones de las que se duele la

Versión Pública TJA

investigador, por lo que hace al concepto de "Documentación", no es una "bonificación", sino que es un convenio de pago, donde al cliente se le parcializa su adeudo en mensualidades posteriores cargadas en su recibo, más el consumo de cada mes, donde el cliente firma un pagaré en el cual se compromete a pagar dicho adeudo con intereses más su consumo mensual, mismo que ya fue pagado y aparece registrado en el estado de cuenta. A la cuenta no se le realiza ningún descuento.

Sin que la investigadora establezca en cuál de los supuestos que dice incumplí, me coloque con la conducta que me atribuye, es decir, fue con motivo del empleo, cargo o comisión público, para en consecuencia colocarme en el supuesto hipotético de la fracción XIX del artículo 11 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Púbicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios y 57 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, para que la investigadora me haga responsable de que la suscrita abusé de mis funciones en el supuesto de: "Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas... para realizar... actos... arbitrarios... para causar perjuicio... al servicio público".

Por lo que, conforme a lo anterior, es obligación de la investigadora en primer lugar, acreditar mi carácter de servidor público, sin que lo haya hecho como era su obligación de hacerlo, toda vez que las pruebas que ofrece en el informe de presunta administrativa, no existe documento alguno con el que se cumpla ese primer requisito y obligación como carga procesal para la investigadora. En segundo lugar, no acredita cuáles son mis supuestas obligaciones del "Ejecutivo del Sistema de Atención a Clientes", con el que me sujeta al procedimiento que nos ocupa, vulnerando con ello el **principio de tipicidad**, *mismo que establece que la conducta cometida debe de cumplir con todos los elementos que estén, previstos en los preceptos legales invocados.*

Versión Pública TJA

> *De suerte que, dada la multiplicidad de hipótesis prevista que pueden dar origen a una responsabilidad administrativa, en el mismo informe de presunta responsabilidad administrativa debió establecer de manera clara y precisa, cuál o cuáles obligaciones incumplí de las que establece el citado numeral y fracciones, antes transcritas, con el propósito de no colocarme en completo estado de indefensión respecto de las supuestas disposiciones legales que probablemente infringí en correlación con la conducta imputada» (sic).*

TERCERO.- ANÁLISIS DE LA ACUSACIÓN. Se procede ahora al estudio de la acreditación de la conducta infractora imputada al presunto responsable.

Al respecto, debe considerarse que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 8, denominado «*Garantías judiciales*»-, consagra el derecho humano al debido proceso administrativo, de donde se extrae el **deber de todas las autoridades de fundar y motivar sus decisiones**, con el propósito de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos.

Adicionalmente, la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** en el «*Caso Moya Solís vs Perú*» **ha determinado que las garantías del debido proceso** -contempladas en el artículo 8 de la referida Convención- le **son aplicables a los procesos disciplinarios**. Se cita:

> «70. En ese sentido, a juicio de la Corte, a un proceso de evaluación o ratificación, en tanto involucra la posibilidad de destitución de los funcionarios evaluados en casos de incompetencia o bajo rendimiento, **le son aplicables las garantías del debido proceso propias de los procesos disciplinarios**, aunque su alcance pueda ser de diferente contenido o intensidad. **En este caso, la Comisión y la presunta víctima alegaron la**

Versión Pública TJA

> **violación del artículo 8.2 literales b y c, esto es, del derecho a conocer previa y detalladamente la acusación formulada** y del derecho a contar con el tiempo y los medios adecuados para la defensa, garantías que, a juicio de la Corte, son aplicables al caso concreto, aunque su alcance debe ser precisado en función de las características propias de los procesos de evaluación o ratificación».
>
> (El resaltado es propio).

Es así que, atendiendo al mandato constitucional, y en aras de salvaguardar los derechos humanos del sujeto a procedimiento, al analizar la teoría del caso formulada por la autoridad investigadora en su informe de presunta responsabilidad administrativa, quien resuelve advierte una deficiencia que incide en el principio de tipicidad.

Lo anterior es así pues, una vez revisadas las constancias que integran el procedimiento que aquí se resuelve, este resolutor determina que existe insuficiencia probatoria en dos aspectos: el primero de ellos, respecto de la acreditación de la calidad de servidor público del presunto responsable, y el segundo, por lo que respecta a la comprobación de la comisión de la falta administrativa que se le imputó a aquél. Se explica.

1) DE LA CALIDAD DEL SUJETO ACTIVO.

En el informe de presunta responsabilidad administrativa, se estableció que ***** -a quien se señala como presunto responsable- desempeñaba el cargo denominado "Ejecutivo del Sistema de Atención a Clientes", en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato.

Versión Pública TJA

Ahora bien, de las pruebas que integran el expediente de responsabilidad administrativa *****, se observa que la Autoridad Investigadora del Órgano Interno de Control del Municipio de León, Guanajuato, a fin de demostrar la calidad del sujeto activo[1] del presunto responsable, únicamente aportó como pruebas de su parte el oficio *****de fecha 2 dos de diciembre de 2019 dos mil diecinueve, suscrito por el Director General del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del citado municipio, y un perfil de puesto denominado "Ejecutivo del Sistema de Atención a Clientes (Clave: F7 107-49-1)". Elementos de prueba que, a juicio de este resolutor, resultan insuficientes para demostrar de manera plena la calidad del sujeto activo.

Ello es así porque en el citado oficio ***** de fecha 2 dos de diciembre de 2019 dos mil diecinueve, se informa que el presunto responsable no contaba con nombramiento dentro del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado (porque éste solo se le otorga a los Jefes de Departamento en escala ascendente), sin que en dicho oficio se haga referencia clara y concreta a la función que supuestamente desempeñaba el imputado dentro de esa dependencia, o alguna otra documental de la que se pudiera desprender con claridad su puesto y función.

De igual manera, aunque se aportó un perfil de puesto denominado Ejecutivo del Sistema de Atención a Clientes (Clave: F7 107-49-1), no

[1] «El sujeto activo es quien comete el hecho ilícito, o a quien se le imputa objetivamente la conducta ilícita. El sujeto activo, en el análisis dogmático del derecho disciplinario, puede tener la calidad específica de ser servidor público, o también particular, según como se determine el tipo, pues para estar relacionado con faltas administrativas graves cometidas por un servidor público o realizar una conducta típica por sí mismo». *La dogmática disciplinaria. El principio de tipicidad en faltas administrativas*. Editorial Flores, México, 2020, p. 42.

Versión Pública TJA

hay ningún dato de prueba objetivo que vincule a ese perfil con el presunto responsable, mucho menos con ejercicio material de las funciones que en el mismo se detallan.

De esta manera, para poder vincular al presunto responsable con las documentales presentadas por la autoridad investigadora, era necesario que fueran aportados además otros elementos de prueba, como pueden ser –a manera de ejemplo- un contrato de prestación de servicios, el acuerdo de designación emitido por la autoridad competente, alguno de los denominados formatos movimientos de nómina, o incluso algún recibo de pago a nombre del imputado de donde pudiera desprenderse el cargo y, por ende, la función del sujeto a procedimiento.

Lo anterior es de suma trascendencia, pues la conducta que se pretende imputar al presunto responsable es la contenida en la fracción XIX del artículo 11 de la abrogada Ley de Responsabilidades Administrativas, que dispone:

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

(El resaltado es adicional).

Versión Pública TJA

De aquí, se desprende que el tipo administrativo aludido **tiene como primer requisito** para su examen, **la acreditación de la calidad específica del sujeto activo.**

Por tal motivo, la autoridad investigadora, al formular su teoría del caso, se encontraba constreñida a aportar los suficientes elementos de prueba para acreditar dicha circunstancia de conformidad con el artículo 135 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, que prevé:

> **Artículo 135.** Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad. **Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas**, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas. Quienes sean señalados como presuntos responsables de una falta administrativa no estarán obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan.
>
> (El resaltado es propio).

En ese orden de ideas, **la calidad del sujeto activo**, forma parte de la teoría del caso, y ésta debía ser acreditada por la autoridad investigadora de forma ineludible.

Por ello, la falta de elementos probatorios en ese sentido dentro del caso concreto, genera una incertidumbre racional de este resolutor sobre la veracidad de la hipótesis imputada, lo cual constituye una

Versión Pública TJA

duda razonable, acorde a lo explicado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis[2] siguiente:

> **IN DUBIO PRO REO. OBLIGACIONES QUE IMPONE ESTE PRINCIPIO A LOS TRIBUNALES DE AMPARO.** La presunción de inocencia es un derecho fundamental de observancia obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales del país en el marco de cualquier proceso penal, por lo que es indiscutible que los tribunales de amparo deben protegerlo en caso de que los tribunales de instancia no lo respeten. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el principio in dubio pro reo forma parte de dicho derecho fundamental en su vertiente de estándar de prueba. De esta manera, si se asume que la "duda" a la que alude el citado principio hace referencia a la incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación, es perfectamente posible que para determinar si un tribunal de instancia vulneró la presunción de inocencia, los tribunales de amparo verifiquen si en un caso concreto existían elementos de prueba para considerar que se había actualizado una duda razonable. En este sentido, la presunción de inocencia, y específicamente el principio in dubio pro reo, no exigen a los tribunales de amparo conocer los estados mentales de los jueces de instancia, ni analizar la motivación de la sentencia para determinar si se puso de manifiesto una duda sobre la existencia del delito y/o la responsabilidad del acusado. Cuando se alega una violación al in dubio pro reo o la actualización de una duda absolutoria, la presunción de inocencia impone a los tribunales de amparo el deber de analizar el material probatorio valorado por los tribunales de instancia para cerciorarse que de éste no se desprende una duda razonable sobre la culpabilidad del acusado. Si esto es así, lo relevante no es que se haya suscitado la duda, sino la existencia en las pruebas de condiciones que justifican una duda. En otras palabras, lo importante no es que la duda se presente de hecho en el juzgador, sino que la duda haya debido suscitarse a la luz de la evidencia disponible. Así, la obligación que impone el derecho a la presunción de inocencia a un tribunal de amparo en estos casos consiste en verificar si, a la luz del material probatorio que obra en la causa, el tribunal de instancia tenía que haber dudado de la culpabilidad del acusado, al existir evidencia que permita justificar la existencia de una incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación, ya sea porque ésta no se encuentre suficientemente confirmada o porque la hipótesis de inocencia planteada por la defensa esté corroborada.

En tal virtud, el máximo órgano de justicia de nuestro país ha definido que la presunción de inocencia debe imperar en aquellos supuestos

---

[2] Tesis: P. IV/2018 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, enero de 2019, t. I, pág.: 471. Registro: 2018950.

Versión Pública TJA

en los que exista una **duda razonable**, y por ello, este resolutor debe apelar a la **presunción de inocencia** como derecho humano del sujeto a procedimiento.

En las relatadas condiciones, no es posible acreditar el incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 11, fracción XIX, de la abrogada Ley de Responsabilidades Administrativas, en los términos imputados a ***** en este caso, en tanto que **no se acredita el primer requisito** exigido en el tipo administrativo para su configuración, esto es, **la acreditación de la calidad específica del sujeto activo**.

2) DE LA COMISIÓN DE LA FALTA ADMINISTRATIVA.

Tal como se ha enunciado, la conducta imputada se fundó en la hipótesis contenida en el artículo 11, fracción XIX, en relación con el artículo 21 de la abrogada Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, los cuales refieren:

> **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;
>
> [...]

Versión Pública TJA

> **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.

Así, la autoridad investigadora señala en su informe de presunta responsabilidad administrativa que el ahora presunto responsable, con la conducta que se le imputa, causó un perjuicio a una entidad de la administración pública municipal como lo es el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato.

Dicha conducta en el Informe de presunta responsabilidad es equiparada por la autoridad investigadora con la falta grave de abuso de funciones, contenida en el artículo 57 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, que dispone lo siguiente:

> **Artículo 57.** Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.

Bajo tales condiciones, la gravedad de la falta que se atribuye al presunto responsable estriba en que causó un perjuicio al Sistema

Versión Pública TJA

Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, de acuerdo con el artículo 21 de la abrogada Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

Ahora bien, del análisis practicado a las pruebas aportadas por la autoridad investigadora se concluye que no están acreditados los elementos de la falta grave atribuida al presunto responsable, según se explica a continuación.

Para probar la comisión de la falta que atribuye al sujeto a procedimiento, la autoridad investigadora aportó las siguientes probanzas:

1. Copia certificada de la resolución final del procedimiento de auditoría *****, practicada al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato;
2. Copia certificada del oficio ***** de 3 tres de diciembre de 2019 dos mil diecinueve;
3. Copia certificada del reporte de movimientos de fecha 13 trece de junio de 2016 dos mil dieciséis, respecto de la cuenta número ***** a nombre de *****;
4. Copia certificada del reporte de movimientos de 22 veintidós de agosto de 2016 dos mil dieciséis, respecto de la cuenta número ***** a nombre de *****;
5. Copia certificada del reporte de movimientos de 14 catorce de octubre de 2016 dos mil dieciséis, respecto de la cuenta número ***** a nombre de *****;
6. Copia certificada del oficio ***** de 2 dos de diciembre de 2019 dos mil diecinueve, suscrito por el ingeniero *****,

Versión Pública TJA

Director General del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de León, Guanajuato y sus anexos consistentes en el perfil de puesto; y

7. Copia certificada del oficio *****de 6 seis de diciembre de 2019 dos mil diecinueve.

En las copias certificadas de las impresiones de los reportes de movimientos descrita en los puntos anteriores, en cuya parte final de cada una se indica que la información se generó al consultar el sistema comercial "del as400", se observa que si bien aparece en el apartado titulado "Documentación" el nombre (incompleto) del presunto responsable (*****), dichas probanzas no acreditan por sí mismas que él haya materialmente autorizado o realizado las bonificaciones a que se refieren los estados de cuenta.

Lo anterior es así, en principio, porque no se rindió prueba en torno a cómo funciona el sistema "as400" del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato. Es decir, no se ilustró con probanza alguna cómo y quién captura en el sistema referido los conceptos y datos que ahí aparecen.

En ese contexto, los reportes presentados tampoco son idóneos para demostrar la asignación material del manejo de dicho sistema a cargo del presunto responsable, ni de su control exclusivo por dicha persona. Lo anterior se vincula también con el primer punto analizado en este apartado en cuanto a que, **al no acreditarse su calidad de servidor público**, no es posible determinar las funciones propias del cargo que, en su caso, hubiera tenido en la época de los hechos.

Versión Pública TJA

De ese modo, la simple mención parcial del nombre del sujeto a procedimiento en las impresiones del sistema, no demuestra que éste haya desplegado la conducta que se le atribuye, pues de las probanzas rendidas no es posible desprender si el imputado efectivamente intervino en las bonificaciones que aparecen en las cuentas dado que, como ya se dijo, no se acreditó si aquél contaba con facultades para hacer desde el sistema "as400" descuentos o bonificaciones; al tiempo que tampoco se probó que hubiese manipulado dicho sistema en general.

En otro orden de ideas, en su informe de presunta responsabilidad administrativa, la autoridad investigadora calificó como grave la conducta que imputó al ahora sujeto a procedimiento de acuerdo con el artículo 21, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, mismo que dispone que será falta grave aquella que cause **daños o perjuicio a las autoridades descritas en el artículo 3 de la referida ley.**

Empero, dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa que se resuelve, tampoco quedó acreditado que -aun suponiendo sin conceder que el aquí incoado hubiese realizado la conducta reprochada-, con ello se hubiera causado una pérdida o menoscabo al patrimonio del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, o bien, que haya privado a éste de una ganancia lícita.

Asimismo, según se desprende de la resolución final del procedimiento de auditoría *****, practicada al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, -aportada por la autoridad investigadora-, la observación número 5 (cinco) atinente a la

Versión Pública TJA

disminución de adeudos de los clientes, se formuló al considerar que esas disminuciones deben ser identificados como gastos de la entidad e incluirse en el presupuesto de egresos correspondiente.

Atento a ello, se detectó una diferencia entre las bonificaciones generadas en el sistema "as400" y el presupuesto de egresos para el ejercicio 2016 por la cantidad de -$76,463,313.75 (menos setenta y seis millones cuatrocientos sesenta y tres mil trescientos trece pesos 75/100 M.N.)

Empero, no se demostró que las bonificaciones a que se refieren las impresiones del sistema "as400" -aportadas por la autoridad investigadora-, no estuvieran contempladas en el presupuesto de egresos, pues no se rindió probanza alguna tendiente a acreditar que las bonificaciones referidas fueran parte de la diferencia detectada.

Lo anterior resulta ser así, porque la opinión técnica contenida en la resolución final del procedimiento de auditoría *****, practicada al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato no es eficaz para demostrar la diferencia numérica referida, ya que dicha diferencia no fue corroborada en este procedimiento con otro medio de convicción.

En este contexto, no se puede perder de vista que la auditoría a que se refiere la resolución se practicó antes de iniciarse el procedimiento de responsabilidad administrativa que ahora se resuelve y que, tomando en consideración los conocimientos especiales requeridos para contrastar adecuadamente el presupuesto de egresos del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, con las bonificaciones o disminuciones de adeudos realizadas en el sistema

Versión Pública TJA

"as400", era necesario contar además con alguna prueba rendida dentro de este procedimiento que apoyara los resultados previamente obtenidos en la auditoría, lo que en el caso no se presentó.

Por otra parte, es necesario resaltar que las pruebas que eventualmente apoyaran los resultados de la auditoría en cuanto a la determinación de diferencias generadas entre el presupuesto de egresos y las bonificaciones cuya realización se le imputó de forma particular al aquí presunto responsable, debieron rendirse dentro del presente procedimiento de responsabilidad administrativa con el propósito no sólo de ilustrar al resolutor, sino también de respetar el debido proceso, dando oportunidad a la parte señalada como presunta responsable de aportar elementos al respecto.

Con relación a este tema, tiene aplicación por analogía la Tesis que ahora se cita[3]:

> **AUDITORIA PRACTICADA FUERA DE JUICIO POR UNA DE LAS PARTES. VALOR PROBATORIO.** Si una auditoría exhibida por la actora con su demandada natural aparece confeccionada con anterioridad a la presentación de la propia demanda, habiendo sido practicada dicha auditoría por el perito por disposición unilateral de la actora, se sigue que la demandada no intervino en su elaboración; además, aun suponiendo que tal auditoría tenga como base el análisis de todos los elementos, objetivos de contabilidad del negocio de la actora, es evidente que para que el juzgador esté en aptitud física de analizar amplia y cuidadosamente tales elementos, así como para atribuir a la opinión técnica-contable contenida en la auditoría el valor que en derecho le corresponde, era menester que la actora también aportará al juicio todos los elementos objetivos que supuestamente tuvo a la vista el perito, pues la sola declaración de los peritos contables carece de eficacia probatoria plena, sino que su valor depende de las pruebas en que la fundan.

[3] Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen, 145-150, Cuarta Parte, página 68, Registro: 240692.

Versión Pública TJA

Así, de acuerdo con la carga probatoria prevista en el artículo 135 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, la autoridad investigadora, de forma ineludible, debió demostrar en primer término que *****, desempeñaba el puesto denominado "Ejecutivo del Sistema de Atención a Clientes", en el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, y que al **tener como tal el carácter de servidor público, desplegó de forma personal y directa la conducta imputada, así como que, derivado de ello, causó un perjuicio al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato**; lo que en la especie no ocurrió.

En efecto, para acreditar la falta administrativa, a la autoridad investigadora le correspondía aportar diversos elementos probatorios directos, que sumados a las pruebas indiciarias –reportes de movimientos-, constituyeran una prueba de cargo suficiente para superar el estándar probatorio exigido en un procedimiento de responsabilidad administrativa.

Sirve a lo anterior la siguiente jurisprudencia[4], aplicada por analogía:

> **PRUEBA DE CARGO. PUEDE SER DIRECTA O INDIRECTA.** La prueba de cargo es aquella encaminada a acreditar directa o indirectamente la existencia del delito y/o la responsabilidad penal del procesado. Para determinar si una prueba de cargo es directa o indirecta se debe atender a la relación entre el objeto del medio probatorio y los hechos a probar en el proceso penal. La prueba de cargo será directa si el medio de prueba versa sobre el hecho delictivo en su conjunto o algún aspecto de éste susceptible de ser observado (elementos del delito) y/o sobre la forma en la que una persona ha intervenido en esos hechos (responsabilidad penal). En cambio, la prueba de cargo será indirecta si el medio probatorio se refiere a un hecho secundario a partir del cual pueda inferirse la existencia del delito, de alguno de sus elementos y/o la responsabilidad del procesado».

[4] Tesis: 1a./J. 3/2017 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 38, enero de 2017, t. I, Pág. 262. Registro digital: 2013439.

Versión Pública TJA

(El subrayado es propio).

En este orden de ideas, para considerar que una falta administrativa se acredita con una prueba única, esta debe ser directa e idónea, es decir, que se refiera directamente a los hechos controvertidos y que atendiendo a su naturaleza y desahogo no permita el surgimiento de dudas en torno a la comisión de estos, así como que aun aportando diversos elementos probatorios la convicción no pueda ser mayor que la que generó esta. Características que **no se pueden atribuir** a las impresiones del sistema electrónico del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de León, Guanajuato.

Con relación a lo anterior, pues no puede soslayarse que es a la autoridad investigadora a quien le corresponde la carga probatoria de acreditar la responsabilidad de presunto responsable; y no a éste, demostrar su inocencia.

Al respecto el artículo 135 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, ordena lo siguiente:

> **Artículo 135.** Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad. Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas. Quienes sean señalados como presuntos responsables de una falta administrativa no estarán obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan.

Versión Pública TJA

Luego, con base en el **Principio de Presunción de Inocencia**, que es un derecho fundamental reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos instrumentos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la autoridad investigadora debió acreditar en el procedimiento de responsabilidad administrativa, más allá de toda duda razonable, que el imputado desplegó la conducta que se le reprocha y que causó un daño al Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato.

Lo anterior se sostiene además en tanto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido que el derecho fundamental a la **presunción de inocencia** es aplicable al derecho administrativo disciplinario -procedimiento de responsabilidad administrativa-, como podemos apreciarlo en la tesis[5] que se inserta a continuación.

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

[5] Tesis: P./J. 43/2014 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 7, junio de 2014, t. I, página 41. Registro digital: 2006590.

Versión Pública TJA

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

En ese contexto, el Pleno de la Suprema Corte determinó que el precitado **Principio de Presunción de Inocencia**, debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como producto de la facultad punitiva del Estado.

Ahora bien, dicho principio es aplicable al derecho disciplinario debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción, cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad.

En esos términos, toda autoridad que sea competente en la aplicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas debe utilizar un método, al valorar los elementos de convicción que obran en autos, para verificar que por sus características reúnen las condiciones necesarias para considerarlos una prueba de cargo válida, además de que arrojen elementos suficientes para desvanecer la presunción de inocencia, así como cerciorarse de que estén desvirtuadas las hipótesis de inocencia, y al mismo tiempo, descartar la existencia de contraindicios que den lugar a una duda razonable sobre la realización

Versión Pública TJA

de la conducta que se atribuye al presunto infractor sustentada por la parte acusadora.

De esta manera podemos afirmar que **una sanción tiene lugar cuando hay suficiencia probatoria** porque los hechos de la acusación están probado; y se ajustan a la descripción normativa de la falta, sin que hayan hechos probados por la defensa que hagan dudar razonablemente de la acusación[6].

Sin embargo, como se especificó anteriormente, la autoridad investigadora no ofreció ninguna prueba tendiente a ilustrar el funcionamiento del mencionado sistema "as400", utilizado por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León.

Siendo así, no se tiene plena certeza de si en dicho sistema cada persona cuenta con un usuario y contraseña únicos, si solo la persona titular del usuario puede registrar movimientos a su nombre, si cualquier persona con acceso al sistema puede hacerlo, entre otros factores que pudieron abonar a la convicción de quien juzga.

Por otro lado, tampoco se tiene certeza sobre que, derivado de la comisión de la presunta conducta infractora, se haya causado un daño, causado una pérdida o menoscabo al patrimonio del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato, o bien, que haya privado a éste de una ganancia lícita.

De este modo, conforme a lo hasta aquí explicado, quien resuelve concluye que la simple mención parcial del nombre del presunto responsable en las impresiones del sistema, no demuestra que éste haya desplegado la conducta que se le atribuye, pues de las probanzas

[6] (LÓPEZ Olvera & SANABRIA Pedraza, 2021)

Versión Pública TJA

rendidas no es posible desprender si efectivamente intervino en las bonificaciones que aparecen en las cuentas, dado que no se probó que contaba con acceso al sistema denominado "as400" y, más aún, que desde dicho sistema tuviera activadas funciones para realizar bonificaciones.

No resta sino concluir que en esta causa no se acreditó, que el imputado tuviera carácter de servidor público y, que en función del cargo que se le atribuyó en el informe de presunta responsabilidad administrativa, haya desplegado de forma personal y directa la conducta que pretende atribuírsele, pues del caudal probatorio aportado al procedimiento, no es posible advertir que hubiese realizado la conducta y que en consecuencia de ella, hubiese causado perjuicios a alguna de las autoridades referidas en el artículo 3 de la abrogada Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

En suma, existe una insuficiencia probatoria para acreditar que el presunto responsable incurrió en la falta administrativa consistente en *abstenerse de cualquier acto... que... implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión público*, de la que fue acusado por parte del Director de Asesoría e Investigaciones de la Contraloría Municipal de León, Guanajuato, autoridad investigadora. El caudal probatorio aportado por esta, no resulta suficiente para acreditar los hechos de la acusación, incluida la calidad del servidor público y lo procedente es absolverle de ésta determinando la inexistencia de la responsabilidad administrativa.

Versión Pública TJA

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 las partes que la presente resolución puede ser impugnada a través del recurso de apelación, previsto en el artículo, 216, fracción I, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

Por lo anteriormente expuesto y debidamente fundado en los artículos 135 y 209 fracción IV de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, se;

RESUELVE:

PRIMERO. Esta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas resultó competente para resolver el presente procedimiento de responsabilidad administrativa de conformidad con lo previsto en el considerando primero.

SEGUNDO. LA AUTORIDAD NO PROBÓ LOS HECHOS IMPUTADOS a ***** y en consecuencia se le absuelve de la acusación de conformidad con el considerando tercero de la presente resolución.

TERCERO. En su oportunidad procesal, archívese el expediente como asunto concluido y dese de baja del libro de registro de esta Sala.

Notifíquese.

Versión Pública TJA

Así lo proveyó, y firma el doctor Arturo Lara Martínez, Magistrado Propietario de la Sala Especializada, quien actúa asistido en forma legal por el licenciado Edwin Alain Lira Romero, Secretario de Estudio y Cuenta. DOY FE.

Versión Pública TJA