

**PLENO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE
ZARAGOZA.**

Toca:	RA/SEMRA/001/2019.
Expediente de origen:	SEMRA/002/2018.
Tipo de procedimiento:	De responsabilidad administrativa.
Sentencia recurrida:	Definitiva.
Fecha:	26 de noviembre de 2018.
Recurrente:	(*****). (Funcionario responsable). A través de su representante legal.
Magistrado ponente:	Alfonso García Salinas.

**Sentencia
No. RA/022/2019**

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a quince de
mayo de dos mil diecinueve.**

Asunto: Resolución en el toca
RA/SEMRA/001/2019, relativo al recurso de apelación
interpuesto en contra de la sentencia dictada en el
expediente **SEMRA/002/2018**, radicado en la Sala
Especializada en Materia de Responsabilidades
Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de
Coahuila de Zaragoza.

RESULTANDOS

Primero. Antecedentes de la investigación en la probable existencia de responsabilidad administrativa.

1.1 En fecha cinco de marzo de dos mil dieciocho, mediante oficio **CM-DDR/001-3/2018**, el licenciado (*****), Director de Denuncias y Responsabilidades de la Contraloría Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, remitió a la licenciada (*****), encargada de la Subdirección de Quejas y Denuncias del R. Ayuntamiento de Saltillo, el expediente original de entrega-recepción practicada a la Dirección de Obras Públicas, identificado con el estadístico **CM-DE/037/2018**, para efecto de aclarar una serie de inconsistencias detectadas en el acta en la que intervino(*****), en su calidad de Director de Obras Públicas del Municipio de Saltillo, como funcionario saliente y además solicitó el inicio de las investigaciones correspondientes. (Foja 02 del expediente).

1.2. Expediente en el que se encuentra el oficio número **CM/030/2018**, -de fecha cuatro de enero de la anualidad inmediata anterior-, dirigido a los Directores Generales Encargados del Área de la Administración Pública Municipal Centralizada y Descentralizada del R. Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila firmado por la Contralora Municipal licenciada(*****) mediante el cual solicitó que una vez terminado el proceso de entrega-recepción, se informara si derivado de la verificación y validación física del contenido del acta de entrega-recepción y sus respectivos anexos, se advirtieron omisiones en la entrega de registros, libros o documentos

relacionados con las finanzas públicas municipales y en los bienes patrimoniales; o bien, si se detectó detecta alguna irregularidad sobre los mismos que ameritaran requerimiento de información o aclaración al funcionario saliente, entre otros (fojas 03 y 03 vuelta).

1.3. Derivado de lo anterior, el ingeniero (*****) Director de Obra Pública e Infraestructura del Municipio de Saltillo, en su carácter de servidor público entrante, envió oficio **DIOP/145/2018**, en el cual manifestó haber encontrado diversas irregularidades en el proceso de entrega-recepción respecto al inventario de las obras listadas en los anexos III.10 (relación de obras en proceso) y III.11 (relación de obras terminadas, los que especifica de la siguiente forma:

- III. 10 RELACIÓN DE OBRAS EN PROCESO**
- a.) **Contrato: PMS-OP-0078/17**
“Rehabilitación de sistema de riego en (***)**
Monto: (***)**
Fuente de Financiamiento: Ramo 28 (Fondo General de Participaciones)
Observaciones: Obra inconclusa (Sin operar)...
- b.) **Contrato: PMS-OP-0080/17**
“Rehabilitación de sistema de riego en(***)**
: (***)**
Fuente de Financiamiento: Ramo 28 (Fondo General de Participaciones)
Observaciones: Obra inconclusa (Sin operar) ...
- III.11 RELACIÓN DE OBRAS TERMINADAS**
- d.) **Contrato: PMS-OP-PR-065/16 (OBRA CIVIL)**
“Construcción de (***) (Obra civil)”**
Monto: (***) (contratado)**
Observaciones: A la presente fecha se detectaron un total de dieciséis conceptos pagados y no ejecutados...
- e.) **Contrato: PMS-OP-PR-066/16 (Áreas deportivas)”**
“Construcción de parque los nogales 2da etapa, Fracc. Los Nogales (áreas deportivas)
Monto: (***) (contratado)**
Fuente de financiamiento: Programas regionales (PEF 2016)
Observaciones: Del contrato citado a la presente fecha se encuentran en proceso de ejecución dos

*conceptos cuyo importe neto asciende a la cantidad de (*****) (...) (Fojas 05 a 07).*

1.4. En consecuencia, por oficio **CM/203/2018** de fecha veintinueve de enero de dos mil dieciocho, signado por la licenciada (*****), se requirió al arquitecto (*****) para que en un plazo de tres días, aclarara de forma personal o por escrito, el motivo de la discrepancia entre la información documental con el estado físico que a esa fecha guardaban las obras de los anexos observados en dicho oficio (fojas 16 a 18 y vuelta).

1.5. En cumplimiento a lo anterior, el dos de febrero del dos mil dieciocho, el funcionario (*****) presentó escrito aclaratorio ante la Contraloría Municipal (Fojas 19 a 20), recurso respecto al cual se le dio vista al ingeniero (*****) por medio de oficio número **CM/248/2018**, para que manifestara lo que a su derecho conviniera (foja 22 del expediente).

1.6. El doce de marzo del dos mil dieciocho, se realizó acuerdo de inicio de investigación firmado por la licenciada (*****) bajo el número de expediente **CM-DE/037/2018**, derivado del expediente de entrega-recepción **CM-ER/002/2018**, en el cual se ordenó hacer las investigaciones correspondientes a los actos u omisiones que pudiesen encontrarse en el asunto, a fin de contar con elementos probatorios que permitieran determinar la existencia de responsabilidades administrativas; así como girar oficios a diversas autoridades a fin de realizar la investigación correspondiente (fojas 56 a 57); los cuales fueron desahogados los días catorce y dieciséis de marzo siguientes (fojas 60 a 61).

SEGUNDO. Trámite del procedimiento de responsabilidad administrativa.

2.1. Mediante oficio **CM-SQD-031/2018**, datado el veinte de marzo de dos mil dieciocho, la licenciada (*****) envió informe de presunta responsabilidad al Subdirector de Responsabilidades y Asistencia Jurídica de la Contraloría Municipal de Saltillo, en el cual se realizó la descripción de los hechos, se señaló como presunto responsable al arquitecto (*****) se valoraron pruebas, se calificaron de graves las conductas incoadas al presunto responsable y demás determinaciones ahí precisadas (fojas 173 a 183 y vuelta).

2.2. Consecuentemente, el veintiuno de marzo de la anualidad inmediata anterior, se radicó el procedimiento de investigación como procedimiento de responsabilidad bajo el estadístico **CM-PR-002/2018**, en el cual se admitió el informe de presunta responsabilidad previamente descrito, se tuvieron como graves las conductas atribuidas al funcionario respectivo; además, se señaló lugar, fecha y hora para audiencia inicial, se hicieron del conocimiento del presunto responsable sus derechos así como que a la conclusión de la audiencia se remitirían las constancias respectivas a este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila.

2.3. El nueve de mayo de dos mil dieciocho, se celebró audiencia inicial en la cual comparecieron los interesados en los términos expuestos en dicha actuación (fojas 189 a 202).

2.4. Por oficio **CM-SR-004-2018**, el Subdirector de Responsabilidades y Asistencia Jurídica de la Contraloría Municipal de Saltillo, remitió las constancias originales del expediente **CM-PR/002/2018**, a este órgano jurisdiccional (fojas 240 y vuelta), el cual fue recibido en la oficialía de partes el quince de mayo de dos mil dieciocho, según constancia de folio 0043/2018 (foja 241).

2.5. El diecisiete de mayo de la misma anualidad, el expediente de mérito fue radicado en la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa de este Tribunal con el estadístico **SEMRA/002/2018**, auto en el cual se ordenó la notificación del asunto a los interesados (fojas 242 a 243).

2.6. Luego, el doce de junio de dos mil dieciocho la Sala Especializada resolvió respecto a la admisión de pruebas ofrecidas por las partes en los términos ahí expuestos (fojas 253 a 255).

2.7. Substanciado el procedimiento, el dieciocho de septiembre de la anualidad inmediata anterior, se llevó a cabo la audiencia de desahogo de pruebas de conformidad a dicha actuación (fojas 325 a 328 y vuelta).

2.8. Así, el uno de octubre de dos mil dieciocho, se recibió en la oficialía de partes de este Tribunal, el ocurso signado por (*****), mediante el que presentó alegatos para que fueran tomados en consideración al dictar sentencia (foja 352 a 355).

En ese mismo tenor, mediante -buzón jurisdiccional- de este órgano jurisdiccional se recibieron las alegaciones efectuadas por (*****), autorizado del presunto responsable (fojas 357 a 367).

Escritos que se tuvieron presentados en tiempo y forma, mediante auto de fecha dos de octubre de dos mil dieciocho (foja 368).

2.9. En consecuencia, el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, se dictó sentencia en el procedimiento de responsabilidad administrativa -generadora de este recurso- en la cual se resolvió lo siguiente:

“PRIMERO. *Quedaron acreditadas las Faltas administrativas graves consistente (sic) en abuso de funciones y encubrimiento.*

“SEGUNDO. *Quedó plenamente demostrada la Responsabilidad Administrativa de(****), en la comisión de faltas graves mencionadas, por su actuación como servidor público, por las infracciones cometidas de conformidad a lo expuesto en el considerando quinto de esta resolución.*

TERCERO. *Por las razones expuestas en el considerando sexto de esta resolución, ha lugar a sancionar administrativamente a (****) con inhabilitación temporal por tres meses para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.*

CUARTO. *En su momento inscribese la sanción impuesta en el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados, en términos del Sistema Nacional Anticorrupción.*

[...].” (Fojas 375 a la 391 vuelta).

TERCERO. Trámite del recurso.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

3.1. Mediante ocurso recibido en el buzón jurisdiccional de la oficialía de partes de este Tribunal el diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, (****) a través de su (****) interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de fecha veintiséis de noviembre del dos mil dieciocho; medio de impugnación, que se tuvo presentado el diecinueve de diciembre de la anualidad retropróxima (fojas 401 y vuelta del expediente de origen).

3.2. Por acuerdo datado el nueve de enero de dos mil diecinueve, la presidenta de este Tribunal de Justicia Administrativa requirió al promovente para que en el término de tres días exhibiera dos copias para traslado de su escrito de apelación, a quien se le efectuó el

apercibimiento atinente; además, se tuvo señalado como domicilio para oír y recibir notificaciones el ahí precisado (fojas 11 a 12 del toca).

3.3. Satisfecha la prevención referida, el diecisiete de enero de esta anualidad, se admitió a trámite el recurso de apelación interpuesto (*****) en su carácter de autorizado de(*****); además, se ordenó correr traslado al resto de las partes, para que manifestaran lo que a su derecho conviniera; asimismo, se efectuó la designación del magistrado Alfonso García Salinas como ponente, entre otras determinaciones.

3.4. Por acuerdo datado el veinticinco de enero de dos mil diecinueve, se tuvieron hechas las alegaciones de la Encargada de Quejas y Denuncias de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, y se declaró precluido el derecho del resto de las partes para hacerlo; fecha en que fue turnado el asunto para su resolución (fojas 26 y 27 del toca).

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

C O N S I D E R A N D O S

PRIMERO. Competencia.

El Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es legalmente competente para resolver este medio de impugnación, en términos de lo dispuesto en los artículos 1 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, el numeral 21 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de

Zaragoza, artículos 3, 9 fracción IV, 215, 216, 217 y 218, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

SEGUNDO. Temporalidad del recurso.

El recurso de apelación es **oportuno**.

En efecto, de las constancias y actuaciones que integran el expediente, se advierte que la sentencia de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, fue hecha del conocimiento (*****)-autorizado del funcionario responsable- mediante comparecencia realizada el veintisiete siguiente -a quien se le entregó copia cotejada de la sentencia referida-, quien expuso quedar enterado de su contenido, con efectos de notificación, en términos de la propia constancia (foja 397 de autos).

Por tanto, el **término de los quince días** previsto en el numeral 215, segundo párrafo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas para la interposición del recurso **inició el veintinueve de noviembre y concluyó el diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho**, toda vez que los días uno, dos, ocho, nueve, quince y dieciséis de diciembre, fueron inhábiles por tratarse de sábados y domingos, de conformidad a lo establecido en el numeral 31, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, aplicado de manera supletoria a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en términos del precepto 118; además del contenido de la propia certificación secretarial datada el diecinueve de diciembre de la anualidad inmediata anterior, visible en las fojas 400 y 400 vuelta del expediente.

En consecuencia, si el recurso se **presentó el diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho**, tal como

se advierte del sello de recepción de este órgano jurisdiccional (foja 02 del toca número RA/SEMRA/001/2019), es inconcuso que su presentación fue en tiempo.

TERCERO. Determinación recurrida.

En la sentencia génesis de este recurso, se advirtió que (*****) en su calidad de Director de Obras Públicas del Municipio de Saltillo, Coahuila de Zaragoza:

1. Solicitó el pago de las obras a favor de los contratistas, como se advirtió de las constancias anexas a los expedientes técnicos de las obras ahí especificadas, así como del anexo visible en la propia determinación.

2. Con lo que generó un beneficio a los contratistas al serles liquidadas las obras, aun y cuando estas todavía no se encontraban terminadas, en contravención a lo manifestado en su acta de entrega-recepción, en la cual refirió que las obras se encontraban totalmente terminadas y funcionando.

3. Con ello, se expuso -trajo consigo que -a la fecha de emisión de la resolución- no se encuentren operando las obras, con lo cual se causó un perjuicio al servicio público con su actuar, lo cual quedó demostrado con el informe rendido por la Dirección de Auditoría Interna, consultable en la misma sentencia.

4. En esa tesitura, se tuvo acreditada la falta grave prevista en el artículo 57, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya que favoreció a los contratistas al pagarles las obras cuando no estaban terminadas y al no estar operando las mismas, trae como consecuencia un perjuicio al servicio público, toda vez que

las obras no funcionan, ni son utilizadas, conforme a lo cual se presupuestaron.

5. También se expuso, que se cometió una falta grave al solicitar el pago de las obras a favor de los contratistas, siendo que no habían sido terminadas, que no se encuentran en operación, además de que se pagaron conceptos no ejecutados, como se advirtió del informe realizado a las visitas que se hicieron a las obras por parte de la Dirección de Auditoría Interna.

6. Con ello -se dijo- se tuvo acreditada la comisión de la falta contenida en el artículo 62, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues con su actuar (*****) ocultó deliberadamente que las obras no eran aptas para ser liquidadas, lo cual debió ser advertido por el propio funcionario, puesto que dichas obras estaban bajo su responsabilidad como órgano ejecutor y como Director de Obras Públicas, pues se encontraba dentro de sus funciones en términos del propio reglamento Interior de la Dirección General de Infraestructura y Servicios Públicos del Municipio de Saltillo, Coahuila de Zaragoza.

7. Además de existir evidencia documental de que(*****), firmó los expedientes técnicos en calidad de Dependencia Normativa y Ejecutora -lo que se dijo- actualiza su responsabilidad, ya que se demostró el conocimiento que tenía de la situación en la que se encontraba la obra.

8. Aunado a ello, en el oficio de aclaración fechado el dos de febrero de dos mil dieciocho, así como el presentado en la audiencia inicial de nueve de mayo de esa misma anualidad, (*****) reconoció que las obras no estaban terminadas por los contratistas, que ya habían sido pagadas y no estaban operando, además de

reconocer su responsabilidad administrativa de manera subsidiaria por la falta.

9. En la sentencia aquí recurrida, toma relevancia el pronunciamiento de que si se ocasionaron daños y perjuicios a la hacienda pública federal, local o municipal, se tomó en cuenta lo señalado en el informe del actual Director de Infraestructura y Obra Pública del Municipio de Saltillo, visible en las fojas 290 a 293 de expediente, específicamente en el apartado a), donde refiere que respecto a las obras PMS-OP-O078/17, PMS-OP-O080/17, PMS-OP-PR-065/16, PMS-OP-PR-066/16 y PMS-OPS-O031/17, se determinó la falta de ejecución de conceptos y las penas convencionales correspondientes, ya que en caso de incumplir con las obligaciones se procedería al cobro de las garantías convencionales de vicios ocultos, los cuales -se expuso- se encuentran vigentes, con lo cual quedaría resarcido el daño ocasionado, el cual sería atribuible a los contratistas, como se advirtió de las cláusulas estipuladas en los contratos celebrados con los mismos, mediante los procedimientos correspondientes.

10. Ahora, una vez que fueron analizados los elementos para imponer la sanción al funcionario multicitado, en términos del sexto razonamiento de la sentencia, se impuso como sanción administrativa al funcionario multicitado, la inhabilitación temporal por tres meses, en los términos ahí especificados.

11. En ese tenor, los resolutivos fueron:

“PRIMERO. *Quedaron acreditadas las Faltas administrativas graves consistente (sic) en abuso de funciones y encubrimiento.*

SEGUNDO. *Quedó plenamente demostrada la Responsabilidad Administrativa de (*****) en la comisión de faltas graves*

mencionadas, por su actuación como servidor público, por las infracciones cometidas de conformidad a lo expuesto en el considerando quinto de esta resolución.

TERCERO. *Por las razones expuestas en el considerando sexto de esta resolución, ha lugar a sancionar administrativamente a (*****) con inhabilitación temporal por tres meses para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.*

CUARTO. *En su momento inscribese la sanción impuesta en el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados, en términos del Sistema Nacional Anticorrupción.”*

CUARTO. Análisis de la litis del recurso.

La parte recurrente expuso en el agravio que identificó como “primero”, lo siguiente:

1. Que causa agravio al funcionario responsable el resolutivo primero que tiene acreditadas las faltas administrativas consistentes en abuso de funciones y de encubrimiento, de acuerdo a lo estipulado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; ya que por lo que respecta a la primera, dicha falta considerada por la ley como grave debe contar con el beneficio económico y/o lucro indebido, para el funcionario, su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas referidas formen parte, lo cual en la especie no aconteció y jamás fue acreditado en la investigación y/o secuela del procedimiento de imposición de sanciones celebrado ante este Tribunal.

2. Sostiene, que tanto en el informe de la autoridad investigadora, así como en la secuela del procedimiento sancionatorio no se encuentra acreditado perjuicio o daño alguno al servicio público, así como tampoco se encuentra acreditado algún beneficio para las personas que refiere el artículo 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, siendo elementos obligados para que proceda la comisión de la falta consistente en abuso de funciones descrita en dicha ley.

3. Expresa, que la autoridad resolutora en la página 24 de la sentencia, en el segundo párrafo del numeral tercero del apartado quinto “consideraciones lógico-jurídicas”, refirió que *“el presunto responsable favoreció a los contratistas al pagarles las obras aun cuando no estaban terminadas, y al no estar operando dichas obras trae como consecuencia un perjuicio al servicio público toda vez que las obras no funcionan, ni son utilizadas conforme a lo cual se presupuestaron (sic)”*, dicha afirmación -sostiene- es incongruente del propio numeral dos de apartado sexto de la sentencia impugnada que contiene la individualización de la sanción, en la que refiere: *“Como se refirió en el cuerpo de la presente resolución, aun y cuando con su actuar se generó un daño al servicio público al no estar operando las obras conforme a lo cual se presupuestó, sin embargo en cuanto a los daños patrimoniales que pudieran ocasionarse, estos son resarcibles por medio de ,los procedimientos correspondientes y de las fianzas otorgadas en los contratos, las cuales a la fecha se encuentran vigentes (sic).”*.

4. Afirma, que se encuentra acreditada la incongruencia en la imposición de la sanción ya que el resolutor por una parte, argumenta que existe un

beneficio para las empresas contratistas y por otro, acepta que existe una garantía de pago con cargo a la fianza otorgada por institución afianzadora que ampara cualquier daño y/o perjuicio que con motivo de la ejecución de la obra se llegue a producir tanto en la situación patrimonial del municipio de Saltillo, así como en el caso del pago de lo indebido, en razón de la redacción de la cláusula del contrato de obra pública celebrado como fuente de obligación.

5. Insiste, que tanto en la investigación como en el procedimiento sancionatorio no se encuentran acreditados los supuestos de los artículos 52 y 57, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya que no se puede comprobar algún beneficio económico por ser inexistente, además de que los posibles daños y/o perjuicios al erario municipal se encuentran garantizados a través de fianzas de vicios ocultos que incluye el pago de lo indebido, en su caso.

6. Sostiene, que en cuanto a la responsabilidad por el supuesto ocultamiento y/o encubrimiento la autoridad resolutora violentó en su perjuicio los principios de congruencia, legalidad, objetividad y presunción de inocencia, ya que en la sentencia impugnada se atribuyó al responsable la comisión de una conducta de ocultamiento que la propia autoridad deriva en ocultar información para que se realizara el pago a una constructora, sin embargo, no manifestó las circunstancias de tiempo, modo y lugar, y en específico ni siquiera individualizó de cada uno de los contratos en que hace consistir el supuesto ocultamiento de información, lo cual es contrario a derecho, ya que es un requisito de procedencia para atribuir la comisión de la falta grave

consistente en encubrimiento; de ahí, que al no encontrarse acreditada es improcedente.

7. Alega que el resolutivo tercero le causa agravio, ya que si bien es cierto, se impuso la sanción mínima para el caso de la inhabilitación por no existir lucro o beneficio económico alguno, lo correcto fue que se hubieran regresado los autos a la autoridad investigadora a efecto de que sancionara como faltas administrativas no graves, ello en términos del artículo 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

8. Al efecto, citó la jurisprudencia identificable con la voz: *“NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”*, y la tesis aislada visible con el título: *“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AL EXAMINAR LA TRANSGRESIÓN A LA FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EL ÓRGANO SANCIONADOR TIENE LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE SE ACTUALIZAN TODOS LOS ELEMENTOS DE ESE TIPO ADMINISTRATIVO, AL OPERAR EN FAVOR DEL IMPUTADO EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 18 DE JULIO DE 2017).”*.

Lo expuesto es **infundado**, por las razones siguientes.

Con el propósito de sustentar la aseveración precedente, es necesario efectuar diversas consideraciones en torno al tema del procedimiento

administrativo sancionador, el cual será el conjunto de actos o formalidades concatenados entre sí en forma de juicio por autoridad competente, con el objeto de conocer irregularidades o faltas ya sean de servidores públicos o particulares, cuya finalidad, en todo caso, sea imponer alguna sanción; premisa que a partir de ella se orientara el presente estudio.

Otro aspecto, que es pertinente tener en cuenta para la materia a dilucidar, es que, por debido proceso legal se puede entender, de manera general, como el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados.

En relación con lo anterior, por infracción administrativa ha de entenderse aquel comportamiento contraventor de lo dispuesto en una norma jurídica, a la que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho, y que no aparece calificado en el ordenamiento jurídico como delito o falta.

Por su parte, en el procedimiento administrativo sancionador aplican los principios básicos del derecho penal para garantizar los derechos fundamentales de la persona, por lo que no existe una relación de subordinación entre el procedimiento de índole administrativo y la institución penal, sino que ambos se encuentran en un mismo plano, no obstante que en materia penal existe un mayor desarrollo en lo relativo al ámbito sancionador.

En efecto, debe tenerse presente que el procedimiento administrativo sancionador no debe ser construido con los materiales y con las técnicas del

derecho penal, sino desde el propio ámbito administrativo, del que obviamente forma parte, y desde la matriz constitucional y del derecho público estatal.

Ahora, en el caso es necesario insertar -en lo que aquí interesa- los contenidos de los preceptos 1, 16 y 17 Constitucionales, los cuales son en el orden preindicado, los siguientes:

"Artículo 1o. *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

(...)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Artículo 14. [...]

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

"Artículo 17. *Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y

términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

El artículo 1o. constitucional establece, en esencia, que en nuestro país todos gozarán de los derechos humanos reconocidos por la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

En efecto, su párrafo primero destaca lo ordenado, en el sentido de que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, es decir, que los derechos humanos son los reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales suscritos por el país, y que su interpretación debe de ser en las mejores condiciones para las personas.

Por su parte, en el párrafo segundo se hace referencia al sistema interpretativo de normas, siendo expreso el Constituyente en el sentido de que las normas relativas a los derechos humanos deberán ser interpretadas de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia otorgando en todo tiempo a favor de las personas la protección más amplia; lo cual el propio Constituyente quiso asegurar al establecer en el párrafo tercero, que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad, entre otros principios, con el de progresividad, que pugna por la aplicación preferente de

aquel ordenamiento que mejor tutele los derechos humanos ya sea, indistintamente, un tratado internacional o la Constitución Federal, exige del operador jurídico evaluar cada caso concreto para determinar si el legislador establece medidas progresivas, esto es, acciones destinadas a reducir los ámbitos de eficacia ya alcanzados en la sociedad.

Por su parte, el artículo 17 constitucional permite establecer que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla conforme a los plazos y los términos que fijen las leyes y sus resoluciones las deberán emitir de manera pronta, completa e imparcial.

El principio de presunción de inocencia tiene como objetivo resguardado en el debido proceso, permitir a los justiciables no ser etiquetados como responsables previo a su demostración.

De ese modo, la Constitución Federal reconoce el estado o condición de inocencia de los gobernados, razón por la cual lo protege a través del derecho de toda persona a que se presuma su inocencia, lo que significa que todo hombre debe ser tratado con tal calidad - inocente- hasta en tanto no se demuestre lo contrario.

Este principio tendrá eficaz aplicación, sólo cuando el gobernado se enfrente a una acusación, cuyo propósito ha de ser el límite a la potestad represiva del Estado en ejercicio de su derecho punitivo, así se concebirá también a nuestro objeto de estudio como una garantía procesal a favor del imputado, dentro de todo enjuiciamiento o procedimiento del orden administrativo.

La presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también, que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para la misma o limitación de sus derechos.

En nuestro derecho, la presunción de inocencia es considerada como derecho fundamental y, por ende, derecho de aplicación directa e inmediata, cuyo contenido vincula la actuación de toda autoridad a velar por su debida aplicación adoptando para ello la interpretación más favorable que procure la mayor protección de ese derecho que se pretende proteger, correspondiendo su titularidad al presunto responsable o sujeto pasivo del procedimiento administrativo sancionador, ya sea particular o en su carácter de servidor público.

Las consideraciones anteriores, se encuentran inmersas en la ejecutoria que informa la contradicción de tesis 200/2013, entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, jurisprudencia identificable con el número P./J. 43/2014 (10a.) emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, Materia Constitucional, página 41, identificable con el epígrafe y contexto siguientes:

“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES. El Tribunal Pleno de la

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

Expuesto el marco constitucional ineludible en este asunto, es necesario insertar en primer lugar el precepto 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el cual prevé la falta administrativa grave

consistente en: abuso de funciones, la cual fue acreditada a (*****), en la sentencia recurrida, cuyo texto es:

“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.”

Del numeral inserto, se advierten diversos elementos como:

1. Sujeto activo: servidor público.
2. Conducta infractora: ejercer.
3. Circunstancias: Atribuciones conferidas o, en su caso, no conferidas.
4. Objeto jurídico: Generar un beneficio para sí, o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de la misma ley, **o para causar perjuicio al servicio público.**

Establecidos los elementos del tipo administrativo abuso de funciones, el cual fue atribuido a (*****), por los pagos de obras que no se encontraron terminadas por un monto de \$(*****), cobra relevancia un aspecto de éste y es el objeto jurídico.

En efecto, la conducta infractora atribuida al servidor público establece varios supuestos en el objeto jurídico:

1. Beneficio para sí.
2. Para algunas de las personas contempladas en el precepto 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
3. **Perjuicio al servicio público.**

De las constancias que integran el sumario de origen, así como de la sentencia, se evidencia que la conducta infractora **no** se estimó actualizada por lo primeros dos supuestos previstos en la norma, es decir, por haberse obtenido un beneficio para sí mismo o para algunas de las personas contempladas en el precepto 52 de la legislación referida, lo que vuelve infundadas las aseveraciones vertidas en ese sentido.

En efecto, la conducta del funcionario público se tuvo actualizada en el tercer supuesto, esto es, el **perjuicio al servicio público**; en ese tenor, surge la interrogante, ¿qué es el servicio público?

Fauzi Hamdan Amad, en su obra titulada *“DERECHO ADMINISTRATIVO” “Apuntes de las Cátedras impartidas en la Escuela Libre de Derecho”*¹, expone que con motivo de la transformación que ha sufrido el concepto, actualmente existen dos criterios fundamentales, el orgánico y el funcional, para determinar que debe entenderse por servicio público.

El criterio orgánico caracteriza al servicio público en atención al ente o a la persona que lo satisface o realiza, de ahí que solo se considera servicio público la actividad satisfecha por la administración pública, directamente por sí o indirectamente por medio de concesionarios.

El criterio material o funcional define o caracteriza al servicio público en razón de la índole de la necesidad que por ese medio o con esa actividad se satisfaga,

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda edición, Escuela Libre de Derecho, marzo de 2017, páginas 240 y siguientes.

independientemente de quien lo preste o realice, siempre y cuando la necesidad por satisfacer reúna determinadas características.

En nuestro país -expone el autor- el criterio que predomina es el ecléctico, pues solo existe servicio público en sentido estricto cuando lo presta la administración pública en forma directa, o bien por medio de concesionarios (criterio orgánico), y además, cuando la prestación recaiga sobre una actividad que interese a toda la colectividad, como una necesidad derivada de la vida en común (criterio material o funcional).

En ese sentido, el **servicio público está dirigido a la colectividad y la deficiencia en su prestación implicará un agravio a ésta**. Lo que se explica al considerar que los servidores públicos están obligados a observar, en todo momento, las disposiciones que rigen su proceder, con el propósito de vigilar que el servicio público sea eficaz y satisfaga a la colectividad.

Por tanto, si la conducta que se tuvo comprobada al servidor público consistió en los pagos de obras que no se encontraron terminadas por un monto de \$(*****), el aspecto atinente al objeto jurídico consistente en el **perjuicio al servicio público es patente**, puesto que de los medios de convicción analizados por la Sala Especializada primigenia, fue relevante que en el contrato de obra PMS-OP-O080/17, el contrato PMS-OP-PR-O65/16 (obra civil), contrato PMS-OP-PR-066/16 (áreas deportivas) y contrato PMS-OPS-0031/17, estos **no se encontraron terminados**, cualquiera que hayan sido las causas para incurrir en esas deficiencias, y sin embargo, los contratos de obras fueron pagados en su totalidad, lo cual no debió haberse hecho, ya que era

imperativo el cumplimiento de dichos convenios, para que el extremo del pago completo fuera acreditado.

Al no haberlo hecho así el entonces funcionario (*****)esto es, verificar el cumplimiento de los contratos aludidos y el funcionamiento de las obras, evidencia un perjuicio al servicio público, **puesto que la colectividad -por la causa que sea- no encuentra satisfecha una necesidad derivada de la vida en común**; lo que de suyo, patentiza el perjuicio al servicio público y vuelve infundadas las aseveraciones expuestas por el recurrente en las que expresó la no acreditación del daño o perjuicio a la colectividad.

Al respecto, es dable invocar la tesis XVI.1o.A.45 A (10a.), emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Julio de 2014, Tomo II, Materia(s): Administrativa, página 1290, visible con el rubro y contexto siguientes:

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA OMISIÓN DE CUMPLIMIENTO DE UNA DISPOSICIÓN LEGAL NO GENERA, PER SE, LA DEFICIENCIA EN EL SERVICIO QUE CONSIGNAN LOS ARTÍCULOS 7 Y 8, FRACCIONES I Y XXIV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, PUES EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DEBE ACREDITARSE EL PERJUICIO A LA COLECTIVIDAD. *El principio de tipicidad es extensivo a las infracciones y sanciones administrativas; implica que, si cierta disposición establece una conducta generadora de responsabilidad administrativa, dicho actuar del servidor público debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía ni por mayoría de razón. Así, al analizar la legalidad de una resolución administrativa que finca esa responsabilidad, corresponde verificar*

si la determinación se adecua con exactitud a la hipótesis jurídica con base en la cual se sanciona al servidor público. En ese orden de ideas, la omisión, por una ocasión, de cumplimiento de una disposición legal no genera, per se, la deficiencia en el servicio que consignan los artículos 7 y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en tanto que el servicio público está dirigido a la colectividad y la deficiencia en su prestación implicará un agravio a ésta. Lo que se explica al considerar que los servidores públicos están obligados a observar, en todo momento, las disposiciones que rigen su proceder, entre éstas, el numeral referido en segundo término, pero dicha norma persigue, ante todo, que el servicio público no se vea interrumpido, que no se genere deficiencia y no exista ejercicio indebido en el cargo o comisión. Por tal motivo, se torna indispensable acreditar en el procedimiento sancionador, no sólo la infracción de una norma sino, además, las consecuencias generadas por ésta, es decir, si por el actuar de la autoridad, el servicio dejó de prestarse, se vio suspendido injustificadamente, o bien, aun prestándose, la colectividad resintió un perjuicio.”

Ahora bien, el recurrente expone en parte de sus motivos de agravio que con la existencia de las diversas pólizas de fianza exhibidas por los contratistas, se encuentra amparado o cubierto cualquier daño y/o perjuicio que con motivo de la ejecución de la obra se llegara a producir, tanto en la situación patrimonial del municipio de Saltillo, así como en el caso del pago de lo indebido, en razón de la redacción de la cláusula del contrato de obra pública.

Por ello sostiene, que los posibles daños y/o perjuicios al erario municipal se encuentran garantizados a través de fianzas de vicios ocultos, que incluyen el pago de lo indebido, por lo que -dice- no se encuentran acreditados los supuestos del artículo 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Lo anterior, es **infundado**.

Bien, la **fianza** es en términos generales, un contrato por el cual una persona se compromete con el acreedor a pagar por el deudor, si éste no lo hace, según lo define el artículo 2794 del Código Civil Federal.

Esa definición pone de relieve que, mediante dicho contrato, se brinda a los acreedores la posibilidad de que una persona distinta a su deudor, responda en el cumplimiento de sus obligaciones; lo cual se justifica en la medida de que, cuando una persona pone en riesgo su patrimonio, está interesada en contar con un instrumento jurídico que le permita tener la certeza de que las obligaciones contraídas serán cabalmente cumplidas con la intervención de un tercero (fiador).

Las fianzas que se expiden a través de instituciones legalmente autorizadas para llevar a cabo esa función por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se consideran mercantiles para todas las partes que intervengan, ya sea como beneficiarias, solicitantes, fiadas, contrafiadoras u obligadas solidarias.

Las fianzas se clasifican en los siguientes ramos y subramos:

1. Fianzas de fidelidad:

a) Individuales, y

b) Colectivas;

2. Fianzas judiciales:

a) Judiciales penales;

b) Judiciales no penales, y

c) Judiciales que amparen a los conductores de vehículos automotores;

3. Fianzas administrativas:

a) De obra;

b) De proveeduría;

c) Fiscales;

d) De arrendamiento, y

e) Otras fianzas administrativas;

4. Fianzas de crédito:

a) De suministro;

b) De compraventa, y

c) Otras fianzas de crédito.

5. Fideicomisos de garantía:

a) Relacionados con pólizas de fianza, y

b) Sin relación con pólizas de fianza.

De entre esa clasificación importa destacar la fianza administrativa de obra –por ser la que aduce el recurrente en su agravio–, la cual deriva de un contrato

suscrito entre el Estado y una empresa particular para la realización de una obra pública.

Los contratos de obra pública son de naturaleza administrativa, en tanto que el Estado interviene en su carácter de persona de derecho público, soberana, en situación de supra ordinación respecto del particular, con el propósito de satisfacer necesidades colectivas y proporcionar beneficios sociales.

En los contratos de obra pública, el particular se compromete con el Estado a realizar una determinada obra conforme a las exigencias pactadas, por lo que los contratos accesorios que al efecto se suscriban –como la fianza–, **se dirigen a garantizar el pago de una cantidad para el caso de que se incumpla con los términos en que se haya suscitado el contrato.**

En ese sentido, el contratista asume, entre otras obligaciones, la de ejecutar el objeto del contrato, generándose como consecuencia de dicha obligación, entre otras, la relativa a garantizar el cumplimiento de la obligación principal, cumplir con los reglamentos de construcción y responder por los vicios ocultos, entre otros; lo cual se logra, precisamente, mediante el otorgamiento de una fianza.

No obstante, la accesoriedad de la fianza, las otorgadas en relación con los contratos de obra pública no participan de la misma naturaleza que la obligación principal, ya que esta última deriva de un contrato administrativo; mientras que la fianza, como se adelantó, es de naturaleza mercantil, de tal suerte que la relación entre el fiador y la entidad beneficiaria se rige por la Ley

Federal de Instituciones de Fianzas, o bien, la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

Clarificada la naturaleza de la fianza, es evidente que de ninguna manera dicho documento respalda la actuación del funcionario que intervino como parte representante del Estado en el contrato de obra -obligación principal-, puesto que el contratista asume, entre otras obligaciones, la de ejecutar el objeto del contrato, generándose como consecuencia de dicha obligación, entre otras, la relativa a garantizar el cumplimiento de esa obligación principal, y responder por los vicios ocultos.

De ahí que, la relación que se haya establecido entre el fiador y la institución beneficiaria, por los posibles vicios ocultos de los trabajos ejecutados por el fiado -empresa contratante- en nada garantiza los posibles daños y/o perjuicios generados al erario público por la conducta indebida del funcionario público señalado como responsable; lo cual, vuelve infundadas las aseveraciones del recurrente vertidas en ese sentido.

En lo que interesa, cobra vigencia la tesis I.7o.A.146 A (10a.), de la instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 43, junio de 2017, Tomo IV, Materia Administrativa, página 2916, identificable con la voz y contenido siguientes:

“FIANZAS OTORGADAS A FAVOR DE LA FEDERACIÓN COMO GARANTÍA EN CONTRATOS CELEBRADOS CONFORME A LA LEY DE ADQUISICIONES,

ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. SON EXIGIBLES, AUN CUANDO LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DE RESCISIÓN SE ENCUENTRE SUB JÚDICE.

El incumplimiento del fiado en el contrato principal, constituye el presupuesto para considerar exigible la obligación garantizada en el contrato accesorio de fianza, regulado en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (abrogada). No obstante, para que ese incumplimiento quede evidenciado y debidamente formalizado, debe existir una resolución administrativa de rescisión, debidamente notificada al contratista, la cual constituye la base cierta para considerar que el incumplimiento existió y, por ende, que la obligación garantizada en una fianza otorgada a favor de la Federación como garantía en contratos celebrados conforme a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público es exigible. Por tanto, cuando el incumplimiento decretado en la rescisión es cuestionado por el obligado principal a través de los medios impugnativos correspondientes, tendentes a invalidar la rescisión, mientras esta situación se encuentre sub júdice porque esté pendiente de emitirse la determinación firme que la resuelva, la fianza puede considerarse exigible, ya que al ser la rescisión un acto administrativo, goza de la presunción de legalidad y validez; de ahí que resulte eficaz, conforme a los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Esto es, al ser la fianza un contrato accesorio, cuando el principal es rescindido unilateralmente por la entidad de la administración pública correspondiente, ante el incumplimiento del fiado, la fianza se vuelve también exigible, porque es una consecuencia de la rescisión, la cual, se reitera, surte plenamente sus efectos mientras no se declare su invalidez, sin que tal exigibilidad se vea afectada porque la rescisión administrativa se encuentre sub júdice, pues en caso de que llegue a invalidarse, la determinación de ilegalidad del acto administrativo de rescisión produce efectos retroactivos, es decir, provoca que las situaciones jurídicas generadas por sus consecuencias, vuelvan al estado que guardaban antes de su emisión. Lo anterior, salvo que el impugnante obtenga la suspensión de la ejecución del acto rescisorio, o en los

casos en que, expresamente, en la póliza de fianza se haya pactado que su exigibilidad estará supeditada a la firmeza de la rescisión y, además, la ley permita convenir sobre ese aspecto.”.

En otro aspecto, el apelante sostiene que:

- En cuanto a la responsabilidad por el supuesto ocultamiento y/o encubrimiento la autoridad resolutora violentó en su perjuicio los principios de congruencia, legalidad, objetividad y presunción de inocencia, ya que en la sentencia impugnada se atribuyó al responsable la comisión de una conducta de ocultamiento que la propia autoridad deriva en ocultar información para que se realizara el pago a una constructora, sin embargo, no manifestó las circunstancias de tiempo, modo y lugar, y en específico ni siquiera individualizó de cada uno de los contratos en que hace consistir el supuesto ocultamiento de información, lo cual es contrario a derecho, ya que es un requisito de procedencia para atribuir la comisión de la falta grave consistente en encubrimiento; de ahí, que al no encontrarse acreditada es improcedente.

Lo expuesto, carece de razón, por lo siguiente.

Con el propósito de evidenciar lo anterior, es necesario transcribir el numeral 62, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el cual prevé el tipo administrativo de encubrimiento:

“Artículo 62. *Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su **ocultamiento.**”*

Del precepto transcrito, se advierten diversos elementos:

1. Conducta: acción, realizar u omisión deliberada.
2. Sujeto activo: servidor público.
3. Circunstancia de ejecución: en el ejercicio de sus funciones.
4. Elemento normativo de carácter social: ocultamiento.
5. Elemento subjetivo: doloso.

Como se advierte, en ningún momento el tipo administrativo, establece circunstancias de tiempo, modo, lugar – como infundadamente aduce el recurrente- puesto que el elemento predominante en la conducta del servidor público es el ocultamiento, como elemento normativo de carácter social, lo cual sí fue considerado por el magistrado resolutor.

En efecto, en la sentencia hoy sujeta a análisis en el apartado “QUINTO” de las “consideraciones lógico jurídicas” el magistrado resolutor determinó que el servidor público señalado como responsable cometió una falta grave al solicitar el pago de las obras a favor de los contratistas, no obstante que las obras no se encontraban terminadas, además de no estar en operación, como se advirtió del informe realizado a las visitas que se hicieron a las obras por parte de la Dirección de Auditoría Interna (fojas 62 a la 171).

En ese tenor, determinó que con su actuar **(*****)**ocultó deliberadamente que las obras no eran aptas para ser liquidadas, conforme a la evidencia documental y física que existía en su momento, lo cual debió ser advertido por dicha persona, pues dichas personas estaban bajo su responsabilidad como órgano ejecutor y como Director de Obras Públicas, lo cual se encontraba dentro de sus funciones y demostró que tenía

conocimiento de la situación en la que se encontraban las obras, lo cual no hizo saber no obstante que debía hacerlo; de ahí, que la aseveración expuesta en ese sentido carezca de sustento.

Por su contenido, es aplicable la tesis I.4o.A.156 A (10a.), emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, viernes 08 de marzo de 2019, Materias (Constitucional, Administrativa), localizable con el epígrafe y contenido que enseguida se insertan:

“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CONDICIONES QUE DEBEN SATISFACER LAS LEYES RELATIVAS, EN RELACIÓN CON LOS ASPECTOS DE TAXATIVIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

En el ámbito del derecho administrativo sancionador, en especial, en lo concerniente a los aspectos de taxatividad, basta que el núcleo esencial o básico de la conducta reprochada como falta esté previsto en la ley, siendo innecesaria o superflua la remisión a regulaciones administrativas, como por ejemplo, los manuales de organización, para que se cumpla con el principio de legalidad y dicha norma sea de observancia obligatoria. Ello se debe a que el mandato de tipificación es una fórmula técnica que integra las condiciones de previsión y certeza de la disposición legal, a efecto de que las infracciones y las sanciones no sólo estén previstas con anterioridad a que se produzca la conducta enjuiciable (lex previa), sino que esa descripción tenga un grado de precisión tal (lex certa), que incluya: i) las conductas; ii) las sanciones, así como iii) la metodología para aplicarlas, expuestas con un grado de precisión que prive al operador jurídico de cualquier veleidad, creativa, analógica o simplemente desviada de la letra de la ley. Por tanto, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es innecesario que las leyes relativas contengan exactamente la conducta infractora, pues basta con que sean

idóneas para predecir, con suficiente grado de seguridad esa conducta, las sanciones correspondientes y las condiciones para su individualización. Todo esto, en el entendido de que respondan y sean pertinentes para la observancia de los principios constitucionales inherentes al desempeño de los servidores públicos, de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, previstos en el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Además, en lo que interesa cobra vigencia la tesis 2a. I/2017 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 38, enero de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, página 801, localizable con el título y contexto siguientes:

“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN I Y ÚLTIMO PÁRRAFO, ASÍ COMO 13, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD. Conforme a la

jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 100/2006 (), el principio de tipicidad reconocido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que las conductas generadoras de sanciones previstas en las leyes se encuentren descritas con conceptos claros, de manera que los juzgadores, al realizar el proceso de adecuación de la conducta a la norma legal, conozcan su alcance y significado. Ahora bien, los artículos 8, fracción I y último párrafo, así como 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al disponer que constituye una infracción a dicha normativa la transgresión a la obligación de cumplir el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia, o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, no violan el principio citado pues señalan claramente las conductas constitutivas de responsabilidad y las posibles sanciones*

aplicables con base en los elementos de graduación fijados por el legislador, pues para realizar el proceso de adecuación típica basta acudir al reglamento, manual o nombramiento en que se consignan las obligaciones a que está sujeto cada servidor público, a fin de verificar cuáles son las conductas que está obligado a desplegar en el adecuado ejercicio de sus funciones. Afirmar lo contrario sería tanto como exigir que la ley referida establezca un catálogo que consigne todas las conductas u omisiones en que puede incurrir cada servidor público en el ejercicio de sus funciones, ignorando que las obligaciones a que está sujeto dependen del nombramiento del que goce según el poder público en que preste sus servicios, la unidad administrativa a la que se encuentre adscrito y el nivel o rango jerárquico que desempeñe.”.

En consecuencia, al determinarse que son infundados los agravios aducidos por la parte inconforme en este asunto, se confirma en sus términos la sentencia dictada el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, en contra de (*****) en el expediente **SEMRA/002/2018**, radicado en la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

Por lo anteriormente expuesto, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se confirma la sentencia dictada el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, en contra de (*****) en el expediente **SEMRA/002/2018**, radicado en la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

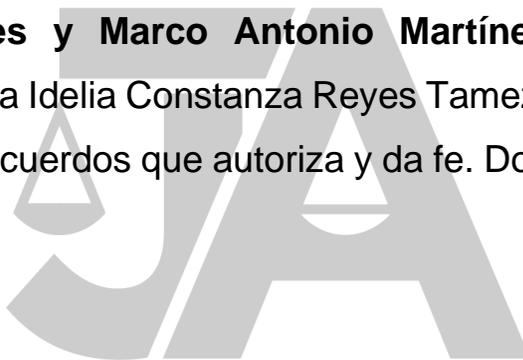
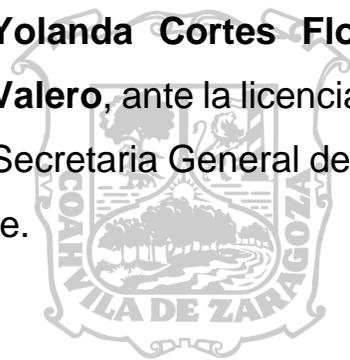
SEGUNDO. Remítase testimonio de esta resolución a la Sala Especializada, así como los anexos

enviados para la resolución del recurso de apelación, y en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Notifíquese personalmente a las partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Efectúense las anotaciones atinentes en el libro de gobierno que corresponde.

Así, lo resolvió y firma el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, por unanimidad de votos de los magistrados **Sandra Luz Rodríguez Wong, Sandra Luz Miranda Chuey, Alfonso García Salinas, María Yolanda Cortes Flores y Marco Antonio Martínez Valero**, ante la licenciada Idelia Constanza Reyes Tamez, Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe. Doy fe.



SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG
TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
Magistrada Presidenta
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY
Magistrada

ALFONSO GARCÍA SALINAS
Magistrado



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Toca: RA/SEMRA/001/2019.
Expediente: SEMRA/002/2018.

MARÍA YOLANDA CORTES FLORES

Magistrada

MARCO ANTONIO MARTÍNEZ VALERO

Magistrado

IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ

Secretaria General de Acuerdos

Esta hoja corresponde a la resolución emitida en los autos del toca de apelación **RA/SEMRA/001/2019**, interpuesto(*****), a través de su representante legal, en contra de la sentencia dictada en el expediente **SEMRA/002/2018**, radicado en la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza. Conste.

L'NSF.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**PLENO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE
JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE
ZARAGOZA.**

Toca:	RA/SEMRA/001/2019.
Expediente de origen:	SEMRA/002/2018.
Tipo de procedimiento:	De responsabilidad administrativa.
Sentencia recurrida:	Definitiva.
Fecha:	26 de noviembre de 2018.



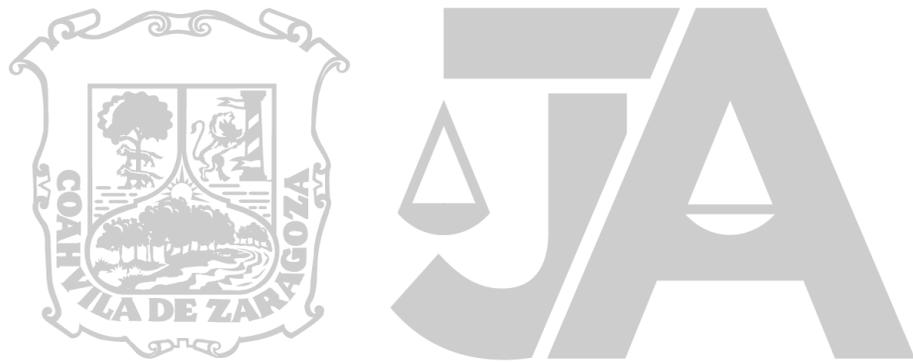
TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Toca: RA/SEMRA/001/2019.
Expediente: SEMRA/002/2018.

Recurrente:	Martín Nava Osorio. (Funcionario responsable). A través de su representante legal.
Magistrado ponente:	Alfonso García Salinas.

Sentido propuesto: Confirma.

Fecha de entrega del proyecto: 22 de abril de 2019.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA