



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**Sala Especializada en Materia de Responsabilidades
Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa
de Coahuila de Zaragoza**

Expediente número

Tipo de juicio

Procedimiento de
Responsabilidad
Administrativa

Autoridad Substanciadora:

Titular del Área de
Responsabilidades del
Órgano Interno de Control
de la Secretaría de
Educación del Estado de
Coahuila

Presunta responsable:

Magistrada:

Sandra Luz Rodríguez
Wong

**Secretaria de Estudio y
Cuenta:**

Roxana Trinidad Arrambide
Mendoza



Saltillo, Coahuila, veintitrés de septiembre de dos mil
veintidós.

VISTOS para resolver en definitiva los autos del
Procedimiento de Responsabilidad Administrativa instruido en
contra de *****
*****, respectivamente; por su presunta responsabilidad
en la comisión de las faltas administrativas graves previstas por
los artículos 53, 54 y 57 de la Ley General de Responsabilidades
Administrativas.

El expediente respectivo se radicó bajo el número

, ante esta Sala Especializada en Materia de
Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia
Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

RAZONAMIENTOS

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es legalmente competente para resolver el presente procedimiento, en términos de lo dispuesto por los artículos 3, 4, 14 y 15 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; y los artículos 3º fracciones IV, XVI, XIX y XXVII, 9 fracción IV, y 209 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

SEGUNDO. Relación de antecedentes necesarios.

Para una mejor comprensión del caso que nos ocupa, resulta conveniente transcribir los siguientes antecedentes:

a) Presentación del informe de presunta

responsabilidad administrativa. Con fecha veintidós de junio de dos mil veintiuno, el licenciado *****, Titular del Área de Quejas y Denuncias del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Educación del Estado de Coahuila, realizó el informe de Presunta Responsabilidad, señalando como presunta responsable de la comisión de faltas administrativas graves a *****; Exsubdirectora Administrativa del *****; por su presunta responsabilidad en la comisión de las faltas administrativas graves, prevista por los artículos 53, 54 y 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, derivado de la investigación ***** iniciado con motivo del oficio *****, de fecha veintidós de enero de dos mil veintiuno, suscrito por el Director General del ***** , en el



cual hace del conocimiento de presuntos actos y comisiones atribuidas a al ***** , mismas que pudieran constituir faltas administrativas, como Subdirectora Administrativa de dicha Institución.

b) Admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa y emplazamiento. Con fecha veintiocho de junio de dos mil veintiuno, la Autoridad Sustanciadora, dictó el auto en el cual tuvo por admitido el informe de presunta responsabilidad administrativa, así como la calificación de faltas administrativas como graves, además, se ordena de iniciar procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de ***** y de las demás partes para que comparecieran a dicha audiencia

Ahora en el emplazamiento realizado con fecha diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, se le hizo saber a la presunta responsable que se estaba siguiendo un procedimiento en su contra y que por lo tanto se le estaba citando a una audiencia inicial a rendir su declaración; se le comunicó su derecho a ofrecer pruebas, a no declarar en su contra, a ser asistidas por un abogado y se le aclaró que, en caso de no contar con defensor se le nombraría uno de oficio, dicha diligencia se le hizo entrega del Informe de Presunta Responsabilidad, se le corrió traslado del acuerdo de recepción y de las constancias que conforman el procedimiento.

c) Audiencia inicial. El ocho de diciembre del año dos mil veintiuno, día y hora señalado para la celebración de la audiencia inicial, comparecieron la autoridad

investigadora, la presunta responsable sin abogado, por lo que la audiencia fue diferida.

Posteriormente con fecha doce de enero de dos mil veintidós se llevó a cabo la audiencia inicial en donde comparecieron las partes y la presunta responsable se presentó con su defensor, quien exhibió su cedula profesional, en uso de la voz ***** manifestó que, ratifica su escrito de fecha doce de enero de dos mil veintidós donde asigna como sus representantes legales a ***** y *****.

d) Oficio de remisión. El diecinueve de enero de dos mil veintidós se recibió a este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, por parte de la autoridad substanciadora, el expediente ***** , instruido a ***** por su presunta responsabilidad en la comisión de faltas administrativas graves.

e) Acuerdo de recepción. Mediante acuerdo de fecha veintiocho de enero de dos mil veintidós, se recibió el expediente respectivo, y se ordenó notificar a las partes de su recepción.

f) Admisión y desahogo de pruebas. Con fecha veintiocho de febrero de dos mil veintidós, se dictó acuerdo de admisión de pruebas ofrecidas por la autoridad investigadora y la presunta responsable *****.

En dicho acuerdo se previno a la autoridad investigadora, para que proporcionara el interrogatorio a cargo de ***** , con el apercibimiento de que de no hacerlo se tendrían como no ofrecidas dichas testimoniales. Posteriormente con fecha quince de marzo de dos mil



veintidós, al no cumplir con la prevención mencionadas, se tuvieron por no ofrecidas dichas probanzas.

Mediante acuerdo de fecha veintidós de marzo de dos mil veintidós se tuvo por recibida la prueba vía informe a cargo del Instituto Tecnológico de Estudios Superiore Región carbonífera, rendida en representación por *****.

Luego con fecha veinte de abril de dos mil veintidós, se decretó la preclusión de las partes para desahogar la vista en relación al informe solicitado a la, ***** , donde refiere que para estar en posibilidades de facilitar la información requerida, es necesario se proporcione el número de cuenta origen de la que se expidieron los cheques, para que puedan ser localizados.

Con fecha veintiséis de mayo de dos mil veintidós, se llevó a cabo la audiencia de desahogo de pruebas ante la asistencia de las partes y de los testigos de nombre *****; por otro lado, se constató la inasistencia de la testigo ***** , ofrecida por la presunta responsable.

En dicha audiencia, se desahogaron las pruebas documentales, según su naturaleza, respecto a las testimoniales a cargo de ***** como obra en las fojas 558 a 567.

Luego una vez desahogadas las testimoniales y no habiendo pruebas pendientes por desahogar, se declaró abierto el periodo de alegatos por cinco días comunes a las partes, hecho lo anterior se declaró concluida la audiencia.

g) Cierre de Instrucción y citación para sentencia.

Por acuerdo de fecha ocho de junio del presente año, se hizo constar la presentación de alegatos de las partes y al haber causado ejecutoria la sentencia interlocutoria sobre el incidente de tachas de dos testigos y al no haber cuestiones pendientes con fecha once de agosto de dos mil veintidós se declaró cerrada la instrucción y se citó para sentencia, en términos del artículo 209, fracción IV de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

TERCERO. Fijación de los hechos controvertidos por las partes.

En el informe de presunta responsabilidad administrativa con que se dio por iniciada la presente causa disciplinaria, por parte de la autoridad investigadora del Órgano de Control Interno de la Secretaría de Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza identificado con el número *********, con motivo del oficio suscrito por el Director del *********, por presuntas irregularidades cometidas por Exsubdirectora Administrativa.

Luego una vez concluidas las investigaciones, en dicho informe de presunta responsabilidad administrativa, se considera que los actos realizados por *********, en su carácter servidoras públicas, actualizan las faltas graves, conforme a las consideraciones siguientes:

[...] la **C. *******, que aprovechándose del puesto de Subdirectora Administrativa del ********* daba de alta a empleados en la nómina y cobraba ella las primeras quincenas, por lo que se presume que cometió faltas administrativas por el mal manejo de los recursos económicos durante el tiempo que tuvo a cargo... de la revisión de los documentos que integran el expediente de 9 trabajadores que directamente se ven involucrados



en el hecho...observando que la fecha de movimientos de la constancia de prestación de movimientos afiliatorios del Instituto Mexicano del Seguro Social. Documento que acredita a la fecha de alta del trabajador a la Institución educativa, e distinta a la fecha de los reportes de registro de asistencia del reloj checador del instituto observando una diferencia de hasta 5 quincenas entre la fecha de alta del IMSS y el registro del reloj checador, por lo que no hay evidencia de que los 9 trabajadores involucrados hubieren asistido a las instalaciones del Instituto a cumplir con las labores que le fueron encomendadas al momento de su contratación... [...]

Por su parte, la presunta responsable *********, en la audiencia inicial presentó su declaración por escrito donde nombró a su abogado, y quien niega los hechos y las conductas que se le atribuyen como se advierte de su escrito visible en las fojas 7 a 24.

CUARTO. Valoración de las pruebas. Antes de entrar a la valoración de las pruebas que obran en el expediente de presunta responsabilidad administrativa integrado en la presente causa, es conveniente establecer el carácter de servidora pública de *********.

Lo cual queda evidenciado por parte de las declaraciones vertidas por los testigos, quienes algunos de ellos refieren que ella era la subdirectora de administración del ********* y con el escrito de queja origen de este procedimiento, y de la propia declaración de la presunta, de donde se advierte que *********, con lo anterior se aprecia que la presunta responsable actuó como servidora pública, por lo tanto, se encuentra sujeta a las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su artículo 4, fracción I y II.

[...] **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

...XXV. Servidores Públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹;...

Artículo 4. Son sujetos de esta Ley:

- I. Los Servidores Públicos;
- II. Aquellas personas que habiendo fungido como Servidores Públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere la presente Ley, y...[...]

Ahora bien, dentro del presente procedimiento de presunta responsabilidad administrativa que se resuelve, se tuvieron por admitidas y desahogadas las pruebas documentales ofrecidas por la autoridad investigadora, entre las cuales se encuentra el expediente original de presunta responsabilidad administrativa, el cual es valorado conforme a los artículos 133 y 134 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, obra en dicho expediente:

Por la autoridad investigadora del Área de Quejas y Denuncias del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación de Coahuila de Zaragoza:

1. Documental pública, consistente en el acta original de la visita de verificación en donde se tomaron las declaraciones de ***** de fecha cuatro de febrero del año en curso, levantada por la autoridad investigadora.

¹ **Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones



2. Documentales públicas, consistentes en las actas originales de fecha tres de febrero de dos mil veintiuno, levantada por ***** , titular del Área de Auditoría y ***** , auditor del Área de Auditoría ambos del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Educación, donde tomaron las declaraciones de ***** .

3. Documental pública, consistente en el expediente original de auditoría que se remitió mediante el oficio número ***** de fecha veintidós de febrero de dos mil veintiuno, firmado por ***** .

4. Testimoniales, a cargo de ***** , desahogas unas en la audiencia inicial, visibles en las fojas 557 a 567.

5. Instrumental de actuaciones, consistente en todas y cada una de las constancias y actuaciones que integren el presente asunto y que beneficien los intereses del ***** dependiente de la Secretaría de Educación.

6. Presunciones legales y humanas, consistente en todo aquello que se derive de la instrumental de actuaciones, y que beneficie a los intereses del ***** dependiente de la Secretaría de Educación.

Por lo que hace a la **presunta responsable**, ***** , se admitieron las siguientes:

1. Documental pública, consistente en copia simple del decreto de creación publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintidós de noviembre del mil novecientos noventa y uno.

2. Documental pública, consistente en copia simple del Reglamento Interior y Condiciones de Trabajo del *****.

3. Documental pública, consistente en copia simple de las Condiciones Generales de Trabajo del del *****.

4. Documental pública, consistente en original del acta de matrimonio de *****.

5. Documental pública, consistente en copia simple el procedimiento de contratación de personal con el código *****.

6. Documental pública, consistente en copia simple del oficio número ***** del veintiuno de agosto de dos mil diecinueve suscrito por Alejandro Merced Valdés Aguirre y Francisco Manuel Osorio Morales.

7. Declaración vía informe, rendida por el ***** , mediante el oficio original número ***** de fecha nueve de marzo del dos mil veintidós signado por *****.

8. Declaración vía informe, rendida por la institución de crédito denominada ***** , mediante el oficio original de fecha veintinueve de marzo del dos mil veintidós signado por ***** , Apoderada Jurídica General para Pleitos y Cobranzas de dicha Institución Bancaria, el cual ya está integrado en autos, quien señala que para estar en posibilidades de proporcionar quien cobro los cheques



*****, *****, *****, es necesario se proporcione el número de cuenta de origen de la que se expidieron los mismos.

9. Documental, consistente en copia simple del convenio dentro del juicio laboral número *****, en el cual se llegó a un arreglo conciliatorio entre el Instituto Tecnológico y la presunta responsable, en el que no se reserva acción legal alguna en contra.

10. Documental, consistente en el original del oficio de fecha diez de enero de dos mil veintidós, mismo que se negó a recibir la secretaria del Director del Instituto Tecnológico, ***** y su oficio anexo.

Ahora bien, una vez analizadas las pruebas ofrecidas y descritas con anterioridad, se determina que respecto a las documentales públicas desahogadas según su naturaleza, administradas y relacionadas con las documentales privadas anexas al expediente, se determina que los mismo tiene valor cuanto a su contenido, sin embargo las mismas no son aptas ni suficientes para demostrar la responsabilidad de la presunta responsable de conformidad con el artículo 134² de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como se verá más adelante.

² Artículo 134. Las documentales privadas, las testimoniales, las inspecciones y las periciales y demás medios de prueba lícitos que se ofrezcan por las partes, solo harán prueba plena cuando a juicio de la Autoridad resolutora del asunto resulten fiables y coherentes de acuerdo con la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, de forma tal que generen convicción sobre la veracidad de los hechos.

Respecto a las pruebas ofrecidas por *****, se analizó la declaración vía informe rendida por el *****, mediante oficio número *****, las documentales públicas relativas a reglamentos, condiciones generales de trabajo, el procedimiento de contratación de personal y el decreto de creación del *****, con las que se demuestra a cargo de quien estaban conferidas las facultades de contratación, expedición de cheques y alta del personal del Instituto.

QUINTO. Consideraciones lógico-jurídicas

Esta Sala Especializada procede a establecer si se encuentra acreditada o no la falta grave atribuida a *****.

Dispone el artículo 51 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su Capítulo II, denominado: de las Faltas Administrativas Graves de los Servidores públicos, lo siguiente:

Artículo 51. Las conductas previstas en el presente Capítulo constituyen Faltas administrativas graves de los Servidor público, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión.

Así mismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis con número de registro 2012489, dice:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDOR PÚBLICO. MODALIDADES Y FINALIDAD DEL SISTEMA RELATIVO CONSTITUCIONALMENTE PREVISTO. Los artículos 108 a 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que conforman su título cuarto, denominado: "De las responsabilidades de los servidor público, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado", intentan robustecer el



Estado de derecho; luchar contra la impunidad; dar eficacia y eficiencia en el servicio público; que impere la igualdad de todos frente a la ley; que nadie pueda sustraerse al imperio de ésta; que se combata la ilegalidad y la corrupción; y, definir las obligaciones políticas y administrativas de los servidor público frente a la sociedad y el Estado, a través de un sistema de responsabilidades de los servidor público, el cual tiene cuatro modalidades: civil, penal, política y administrativa, cuyos respectivos procedimientos se llevan a cabo en forma autónoma y que tiene como finalidad salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia en la prestación del servicio y en favor de los intereses de la sociedad.³

Por su parte el artículo 7, fracciones I, II y III de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dispone:

Artículo 7. Los Servidor público observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidor público observarán las siguientes directrices:

I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;

II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones,

³ Época: Décima Época Registro: 2012489 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo IV Materia(s): Administrativa Tesis: I.10o.A.23 A (10a.) Página: 2956 DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Incidente de inexecución de sentencia 10/2016. Jesús Covarrubias Contreras. 19 de mayo de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Moisés Chilchoa Vázquez. Esta tesis se publicó el viernes 02 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización; ...

III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población; ...

Mientras que los artículos 53, 54 y 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas - aplicables a la fecha de la comisión de la supuesta falta-, mismos que se encuentran dentro del catálogo de faltas administrativas graves estatuyen:

Artículo 53. Cometerá peculado el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables

Artículo 54. Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

Se considerará desvío de recursos públicos, el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, del pago de una remuneración en contravención con los tabuladores que al efecto resulten aplicables, así como el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, de pagos de jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos que no estén previstos en ley, decreto legislativo, contrato colectivo, contrato ley o condiciones generales de trabajo.

Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o 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.

A continuación, se efectuará el desglose del tipo administrativo de <<peculado>>, <<desvío de recurso>> y <<abuso de funciones >>, previstos en los preceptos 53, 54 y 57 ya transcritos, mismos que el tratadista *********, en su obra intitulada <<Comentarios a la Ley General de Responsabilidades Administrativas>>⁴, conforme a los contenidos de las conductas contenidas en el tipo:

Primeramente, como se advierte, el tipo administrativo <<**peculado**>> contempla como sujeto activo: al servidor público; en la conducta infractora se encuentra: la de autorizar solicitar o realizar; en las circunstancias, se encuentran los actos para el uso o apropiación; además de que el objeto jurídico administrativo varía puede ser recursos públicos, humanos o financieros, sin sustento o fundamento jurídico en contraposición de las normas aplicables.

De igual manera, también es necesario efectuar el análisis dogmático de la falta administrativa grave, peculado, prevista en el artículo 53 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, donde se advierte que la conducta o acción es <<autorizar, solicitar o realizar>>.

Como resultado material, se encuentran: el uso o apropiación, para sí o para las personas a que refiere el anterior (52) de recursos públicos, materiales, humanos o financieros.

⁴ Editorial Flores, 2017, páginas 147 y siguientes.

El nexo causal, requiere acreditar la relación de causalidad entre la acción del servidor público y el resultado material obtenido. El bien jurídico tutelado, es la legalidad; honradez y el patrimonio del ente público. El objeto material, son los recursos públicos; los medios utilizados para realizar la conducta: no son exigibles.

El tipo no exige ni circunstancias de ejecución de tiempo, de lugar, ni de modo, sin embargo, por disposición constitucional las mismas deben quedar debidamente acreditadas.

Como sujetos pasivos, la persona moral pública que ejercerá los recursos públicos titular del patrimonio lesionado. El sujeto activo, es el servidor público; como autor directo; coautor, autor mediato o inductor.

Como elementos normativos de carácter jurídico están: el servidor público su cónyuge, parientes consanguíneos, civiles; relaciones profesionales, laborales, de negocios; socios; sin fundamento jurídico; normas aplicables.

En el elemento normativo de carácter social: no aplica. Destacan: Elemento subjetivo: solo doloso; y como elemento subjetivo de la falta administrativa distinto al dolo: para el uso o para apropiación.

El tipo administrativo <<**desvío de recursos**>> contempla como sujeto activo: al servidor público; en la conducta infractora se encuentra: la de autorizar; en las circunstancias, realizar actos para desviar; además de que el objeto jurídico administrativo recursos públicos materiales o



financieros sin fundamento jurídico o en contra de las normas aplicables.

De igual manera, también es necesario efectuar el análisis dogmático de la falta administrativa grave, **desvío de recursos**, prevista en el artículo 54 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, donde se advierte que la conducta o acción es <<acción>>, que consiste en realizar.

Como resultado material o formal, se encuentran: recursos públicos ya sean materiales o humanos que le fueron asignados y que desvió; si existe nexo causa que es la relación entre la acción del servidor público y el resultado material obtenido.

El bien jurídico tutelado, es la legalidad; honradez; patrimonio del ente público y la lesión de ese patrimonio. El objeto material, son los recursos públicos; los medios utilizados para realizar la conducta: es el desvío de los recursos.

El tipo no exige ni circunstancias de ejecución de tiempo, ni ejecución de lugar o modo. Las circunstancias de ejecución de ocasión son en el ejercicio del servicio público. Como sujetos pasivos, la persona moral pública que ejercería los recursos públicos, titular del patrimonio lesionado. El sujeto activo, es el servidor público, como autor directo; coautor, autor mediato o inductor.

Como elementos normativos de carácter jurídico están: el servidor público; Fundamento jurídico, normas aplicables. No aplica el elemento normativo de carácter social. Destacan: Elemento subjetivo: solo doloso y como

elemento distinto al dolo para el desvío sin fundamento jurídico o en contraposición de las normas aplicables.

Por su parte el tipo administrativo <<**abuso de funciones**>> contempla como sujeto activo: al servidor público; en la conducta infractora se encuentra: la de ejercer; en las circunstancias, se encuentran las atribuciones que dicho funcionario sí tenga conferidas, que le fueron encomendadas y atribuciones que no tenga conferidas; además de que el objeto jurídico administrativo varía.

De igual manera, también es necesario efectuar el análisis dogmático de la falta administrativa grave, **abuso de las funciones**, prevista en el artículo 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, donde se advierte que la conducta o acción es <<ejercer>> ya sea de conformidad a atribuciones conferidas, encomendadas o no.

Como resultado material, se encuentran: 1. La generación de beneficios para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de dicha ley (su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles, 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 antes referidas formen parte). 2.- Causar perjuicios a alguna persona; 3. Causar perjuicios al servicio público.

El bien jurídico tutelado, es la legalidad; objetividad; imparcialidad; rendición de cuentas. El objeto material, son las personas o el servicio público; los medios utilizados para realizar la conducta: 1.- Mediante el ejercicio de atribuciones que no tiene conferidas; 2.- Mediante velarse de atribuciones que sí tiene conferidas o encomendadas.



El tipo no exige ni circunstancias de ejecución de tiempo, ni ejecución de lugar, sin embargo, estas circunstancias por disposición constitucional deben ser acreditadas. Las circunstancias de ejecución de modo, pueden ser actos u omisiones arbitrarios. Las circunstancias de ocasión son con motivo de sus funciones, en el ejercicio del empleo, cargo o comisión públicos.

Como sujetos pasivos, se encuentran la administración pública, personas físicas y personas morales. El sujeto activo, es el servidor público, como autor directo; coautor, autor mediato o inductor.

Como elementos normativos de carácter jurídico están: el servidor público; funciones, atribuciones, servicio público. Como elemento normativo de carácter social: Arbitrariedad. Destacan: Elemento subjetivo: solo doloso; y como elemento subjetivo de la falta administrativa distinto al dolo: 1.- Para generar un beneficio; o 2.- Para causar un perjuicio a una persona; o, 3.- Para causar perjuicio al servidor público.

Ahora bien, una vez analizados los elementos de las faltas administrativas de peculado, desvío de recursos y abuso de funciones, es importante señalar uno de los principios rectores del derecho es el de presunción de inocencia, que válidamente puede aplicarse en todo procedimiento administrativo de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción con motivo del ejercicio de la facultad punitiva del Estado, es por lo anterior que el órgano sancionador tiene la carga de demostrar que se actualizan todos los elementos del tipo administrativo, debido a que ese

procedimiento puede tener como consecuencia imponer sanciones al imputado, a quien le opera a su favor el principio de presunción de inocencia.

Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis:

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).

De lo sustentado por el Pleno y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.) y en la tesis aislada 1a. XXXV/2017 (10a.), de títulos y subtítulos: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES." y "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.", respectivamente, se

advierte que uno de los principios rectores del derecho es el de presunción de inocencia, que válidamente puede aplicarse en todo procedimiento administrativo de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción con motivo del ejercicio de la facultad punitiva del Estado, como lo es el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente hasta el 18 de julio de 2017. En estas condiciones, al examinar la transgresión a la fracción XIII del artículo 8 de dicho ordenamiento, la cual prohíbe a los servidores públicos obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado otorga por el desempeño de su empleo, cargo o comisión, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI del propio precepto (cónyuge, parientes consanguíneos, por afinidad hasta el cuarto grado o civiles, terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o socios o



sociedades de las que el servidor público o las personas referidas formen o hayan formado parte), el órgano sancionador tiene la carga de demostrar que se actualizan todos los elementos del tipo administrativo, debido a que ese procedimiento puede tener como consecuencia imponer sanciones al imputado, al operar en favor de éste el principio de presunción de inocencia.⁵

De igual manera resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 135 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mismo que a la letra dice:

[...] **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. [...]

Una vez expuesto lo anterior, y del análisis exhaustivo de los documentos se puede advertir que no queda plenamente acreditada la responsabilidad administrativa de *********, en la comisión de las faltas graves de Peculado, Desvío de Recurso y Abuso de Funciones, previstas por los artículos 53, 54 y 57 de la Ley General de responsabilidades

⁵ Época: Décima Época Registro: 2017837 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo III Materia(s): Administrativa Tesis: I.11o.A.5 A (10a.) Página: 2563

Administrativas, toda vez, que las documentales descritas y valoradas en el apartado anterior; de las constancias que integran el expediente que nos ocupa; así como de las pruebas ofrecidas por la autoridad investigadora, entre las cuales se encuentran las testimoniales desahogadas en la audiencia de desahogo de pruebas de fecha veintiséis de mayo del dos mil veintidós, mismas que son calificadas como simples pruebas indiciarias, son insuficientes, ya que las testimoniales señalan lo siguiente:

[...] *****.

5. Que diga el testigo si como requisito le solicitaron la apertura de una cuenta bancaria y de ser afirmativo, menciona qué trámite realizó una vez aperturada dicha cuenta y en qué fecha?

Respuesta: Para mi recibo de nómina, fui al banco ***** y lleve mi papelería para que me dieran de alta mi tarjeta de nómina, fue como los últimos de octubre, primero de noviembre y ya me dieron mi tarjeta, la fui a dejar, me dijo ***** que la regresara, porque pensé que ya iba a entrar pero deje la tarjeta y me regresé y entré a trabajar hasta primero de enero del 2019.

6. Que diga el testigo quién lo contrató para ingresar en el *****?

Respuesta: Recursos Humanos, *****

5. Que diga el testigo si como requisito le solicitaron la apertura de una cuenta bancaria y de ser afirmativo, menciona qué trámite realizó una vez aperturada dicha cuenta y en qué fecha?

Respuesta: Si como les digo me entregaron una hoja para hacer cuenta bancaria a ***** y saque la tarjeta y ya que me la dieron fui y la entregue a la secretaria en la oficina del ***** los primeros de noviembre del año 2018.

6. Que diga el testigo quién lo contrató para ingresar en el *****?

Respuesta: La licenciada ***** y el Director de ese entonces, fueron los que me contrataron.

4. Que diga el testigo qué le comentaron cuando presentó la papelería completa?



Respuesta: Me presenté con la contadora ***** , entregue los documentos y me dijo que fuera a ***** para que me entregaran la tarjeta donde sería mi pago, una vez que fuera a la institución bancaria que no abriera el sobre y que le entregara el sobre con la tarjeta de pago, después de eso en la institución bancaria me hizo la activación de la banca móvil en donde la señorita me puso la aplicación para ver mis movimientos, cargos y abonos y posteriormente fui a entregársela a la contadora ***** y le comente que me habían puesto esa aplicación bancaria y me solicitó que por favor la desactivara de mi teléfono, de esa manera nos dan la tarjeta de vales de bonos.

5. Que diga el testigo si como requisito le solicitaron la apertura de una cuenta bancaria y de ser afirmativo, menciona qué trámite realizó una vez aperturada dicha cuenta y en qué fecha?

Respuesta: Si se me solicitó por parte de ella que fuera a la institución bancaria e hice el trámite que les comenté anteriormente, regresé, la entregue la tarjeta y el sobre.

6. Que diga el testigo quién lo contrató para ingresar en el *****?

Respuesta: La contadora *****.

7. Que diga el testigo en qué fecha realizó la entrega de la papelería solicitada y a quién?

Respuesta: Entre los primeros antes del 15 de septiembre entregue mi papelería para ingresar al instituto y se la entregue a la contadora entre las fechas del 09 y 10 de septiembre fue cuando yo entregue la papelería.

8. Que diga el testigo en qué fecha se presentó a laborar en el ***** y por qué?

Respuesta: El 01 de noviembre del 2019, yo cheque y estaba dada de alta desde el 16 de septiembre, y fue indicaciones de La contadora ***** , que me presentara hasta el 01 de noviembre. [...]

Y si bien es cierto la testigo ***** y uno de los comparecientes de nombre ***** , la cual forma parte de la auditoria de fecha veintidós de febrero de dos mil veinte, son coincidente al señalar que fue a ***** , a la que le entregaron un sobre blanco que contenía sus tarjetas de nómina y su NIP, eso demuestra únicamente que ellos le

entregaron las tarjetas a la presunta, mas no queda demostrado que ella fue la que realizó los retiros que presume la auditoria antes mencionada.

En ese sentido, se insiste, con las pruebas testimoniales desahogadas y el demás acervo probatorio, no queda plenamente acreditada la responsabilidad administrativa de la presunta responsable, ni se actualizan los elementos de los tipos administrativos de peculado, desvío de recurso y abuso de funciones, desglosados en párrafos anteriores, además, debe tomarse en cuenta que los otros dos testigos de nombre ***** y *****, (cuyas declaraciones se insertaron con anterioridad) no señala que fue a ***** , a la que le entregaron las tarjetas, si no refieren que fue a la secretaria o ***** . (testimoniales visibles en las fojas 559 a 562)

Por otro lado no quedó demostrado que ***** , como ***** , tenía entre sus funciones o era la encargada de contratar al personal que iba a entrar a laborar a dicha Institución, pues además los testigos señalan que el contrato se celebró con recursos humanos, o con el Director de la Institución y con ***** , no señalando a ella directamente como la persona que realizaba los contratos.

Además que tal circunstancia no se encuentra demostrada o adminiculada con algún otro medio de prueba idóneo, como fueran los contratos respectivos, donde se pueda evidenciar y demostrar de manera fehaciente que fuera la presunta responsable la que realizaba o firmara los contratos del personal que entraba a laborar a la Institución, ni que ella fuera la que daba de alta



en la nómina a los empleados, o la inscripción de los afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social y tampoco existe alguna instrucción por escrito o señalamiento por parte de los testigos de que ella lo realizara o solicitara.

Igualmente la documental vía informe, que fue desahogada por parte del ***** (fojas 460 a 466), refiere que el representante legal del Instituto lo es el Director y que los contratos deben ser firmados por quien tenga esa representación, que las incidencias deben ser levantadas por el área de recurso humanos dependientes de la Subdirección Administrativa, mas no que titular de esa subdirección sea la responsable, o no existe evidencia documental que permita demostrar que haya girado una instrucción para realizarlo.

Se llega a los razonamientos anteriores, tomando en cuenta los criterios del Alto Tribunal, quien señala que la potestad administrativa y la penal forman parte del derecho punible del Estado, por lo que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones, donde se sostuvo que la matiz normativa de la presunción de inocencia se ubica no solo en el capítulo penal de la Constitución Federal, sino también en diversos preceptos de la propia Carta Magna como son el 1º, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21 y 108; 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 11.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que articulan una posición normativa de la persona frente al Estado cuando deba ser sancionado ya sea como particular o servidor público.

Así mismo, se consideró que de conformidad con el Estado democrático de derecho, lo que se pretende es que sea la responsabilidad la que deba probarse y no la inocencia; de ahí que este derecho tiene efectos trascendentales en cualquier procedimiento o proceso en el que se pretenda acusar a alguien, así como en cada una de sus fases, sin importar la etapa en la que se encuentre, por lo que el principio de presunción de inocencia se traduce en tres significados garantistas fundamentales: El primero, como una regla probatoria que impone la carga de la prueba para quien acusa y, por ende, la absolución en caso de duda; el segundo, como regla de tratamiento al acusado que excluye o restringe al máximo la limitación de sus derechos fundamentales, sobre todo los que inciden en su libertad personal, con motivo del proceso que se instaura en su contra; y tercero, como estándar probatorio o regla de juicio que puede entenderse como una norma que ordena la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se han aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona.

Por lo anterior, este Órgano resolutor es coincidente con el criterio del Alto Tribunal cuando establece que es a la autoridad a la que le es competente desvirtuar la inocencia probando la ilicitud de la conducta, lo que opera a partir de que inicia la investigación hasta la resolución final, en ese entendido lo que se exige es que en el procedimiento administrativo sancionador exista acervo probatorio suficiente, recayendo sobre la autoridad la carga probatoria tanto de la comisión de la infracción o falta como de la participación del probable responsable, sin que a éste pueda exigírsele una prueba de hechos negativos. Este principio



produce una inmediata consecuencia procesal que consiste en desplazar la carga de la prueba en el órgano acusador; es a él al que, en un procedimiento contradictorio, con participación y audiencia del interesado (presunto responsable), es quien debe suministrar, recoger y aportar los elementos probatorios a través de los medios comunes que sirvan de soporte al supuesto de hecho cuya clasificación como falta administrativa se pretende.

Todo lo anterior y del análisis de las pruebas y los elementos contenidos en las faltas administrativas que se le pretenden atribuir a la presunta responsables ***** , se advierte que no queda plenamente acreditado que actuara en abuso de funciones, desvío de recurso o cometiera peculado y que de manera dolosa haya realizado una conducta con la que generó actos arbitrarios en contra del servicio público, ya que no quedaron demostradas las circunstancias de tiempo, modo o lugar de la realización de las conductas que se le prenden atribuir.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA

De igual manera no quedan acreditadas las circunstancias especiales que permitan encuadrar una conducta o la realización de esta, dentro de los tipos administrativos que se le atribuyen, ya que no quedó demostrado que la presunta responsable haya autorizado, solicitado o realizado actos, para usar o apropiarse de los recursos públicos que fueron depositados en diversas cuentas bancarias; o que en ejercicio de sus atribuciones o en abuso de ellas, haya obtenido un beneficio económico.

En conclusión, sí dentro del presente procedimiento de responsabilidad administrativa, la autoridad investigadora

no aportó los elementos de prueba suficientes para demostrar las faltas que se le atribuyen a la presunta responsable, toda vez que no se encuentran dentro de las constancias ofrecidas aquellos medios de prueba idóneos para que este órgano pudiera analizar si efectivamente la servidora pública sujeta a procedimiento cometió las conductas o faltas que se describe dentro del informe de presunta responsabilidad, es inconcuso que ante la ausencia de elementos probatorios y al no quedar demostrada plenamente la conducta de la presunta responsable, no es posible acreditar la responsabilidad administrativa que se imputa a *****.

Por lo anterior, con base a los argumentos expuestos, no quedó plenamente demostrado que ***** , sea responsable administrativamente de la comisión de la falta grave de peculado, desvío de recurso o abuso de funciones previstas en los artículos 53, 54 y 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 209 y demás relativos de la Ley del General de Responsabilidades Administrativas, esta Sala Especializada resuelve:

PRIMERO. No quedó plenamente acreditada la responsabilidad administrativa de ***** , en la comisión de las faltas graves de peculado, desvío de recurso o abuso de funciones previstas en los artículos 53, 54 y 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

SEGUNDO. En su momento y una vez que haya causado ejecutoria la presente resolución, archívese el expediente como asunto totalmente concluido.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Notifíquese personalmente a las partes y cúmplase en sus términos la presente resolución.

Así lo resolvió y firma la Magistrada de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, ante la Secretaria de Estudio y Cuenta que autoriza y da fe. Doy fe. -----

SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG

Magistrada de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza



Roxana Trinidad Arrambide

Secretaria de Estudio y Cuenta e Mendoza.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA