

SÉPTIMA SALA UNITARIA DE PRIMERA INSTANCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA. - - - - -

OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA; A VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DIECINUEVE (26/11/2019). - - - - -

VISTOS los autos del Juicio de Nulidad 120/2018, promovido por ***** solicitando la nulidad de la resolución dictada con fecha ***** de dos mil dieciocho (**/**/2018), por la Contralora Municipal de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, en la que le impuso como sanción la inhabilitación por un año para desempeñar empleo cargo o comisión al servicio del Estado y Municipios de Oaxaca; y, - - - - -

R E S U L T A N D O

PRIMERO.- Con fecha tres de diciembre de dos mil dieciocho (03/12/2018) se recibió el escrito de demanda en la Oficialía de Partes de este Tribunal y con fecha cuatro del mismo mes y año (04/12/2018), se tuvo por admitida a trámite, ordenándose emplazar a Juicio a las autoridades demandadas. - - - - -

SEGUNDO.- Con fecha veintidós de febrero de dos mil diecinueve (22/02/2019), se tuvo a las autoridades demandadas Directora de la Contraloría Municipal y Subdirector de Responsabilidades y Situación Patrimonial, antes Dirección de Responsabilidades y Situación Patrimonial, ambos autoridades del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, contestando en tiempo la demanda, por lo que con fecha treinta de abril de dos mil diecinueve (30/04/2019) se señaló fecha y hora para el desahogo de la audiencia de ley. - - - - -

TERCERO.- El cuatro de septiembre de dos mil diecinueve (04/09/2019), se celebró Audiencia Final, sin que comparecieran las partes, se desahogaron pruebas, y se recibió escrito de alegatos únicamente de la parte actora, quedando el asunto integrado y en estado de resolución; y, - - -

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

PRIMERO.- Esta Séptima Sala Unitaria de Primera Instancia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, **es competente** para conocer y resolver del presente Juicio de Nulidad, de conformidad a lo establecido en el artículo 114 QUATER, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en que se designó a este Órgano como la máxima autoridad jurisdiccional en materia de Fiscalización, Rendición de

Datos
personales
protegidos por
el artículo 116
de la LGTAIP y
el artículo 56
de la LTAIPEO.

Cuentas, Responsabilidad de los Servidores Públicos, Combate a la Corrupción e Impartición de Justicia Administrativa; artículos 119, 120 fracción I, 132 fracción II, 133 fracción I, 146 y 147 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, por tratarse de un Juicio de Nulidad promovido contra la resolución dictada por una autoridad administrativa de carácter estatal, pues de conformidad a lo establecido en el penúltimo artículo citado, éste Tribunal tiene Jurisdicción en todo el territorio del Estado. - - - - -

SEGUNDO.- Los medios probatorios que ofrecieron las partes, se valoran en términos de lo dispuesto en el artículo 203 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, que contempla las disposiciones y lineamientos; estableciendo que hará prueba plena la confesión expresa de las partes y los actos contenidos en documentos públicos, si en estos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares; que el valor de la pericial, la testimonial, y demás pruebas, quedarán a la prudente y razonada apreciación del juzgador.

Datos
personales
protegidos por
el artículo 116
de la LGTAIP y
el artículo 56
de la LTAIPEO.

La prueba **DOCUMENTAL** ofrecida y admitida al actor *****
consistente en copia certificada de la resolución dictada con fecha ***** de
***** de dos mil dieciocho (**/**/2018), por la Contralora Municipal de Oaxaca
de Juárez, Oaxaca, (acto impugnado).

Las autoridades demandadas no ofrecieron prueba documental alguna.

Las copias certificadas remitidas por el actor, tienen **pleno valor probatorio**, pues fueron certificadas por una persona con plenas facultades para ello, como es el Secretario del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, quien actuó de conformidad con lo dispuesto en los artículos 92 fracción IV de la ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, y 207 fracción VI del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, de ahí la convicción sobre la existencia y veracidad del contenido de dicho documento. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con datos de identificación: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, Décima Época, pág. 873, Número de registro 2010988, Jurisprudencia (Común, Civil) Segunda Sala y bajo el rubro: *"CERTIFICACIÓN DE COPIAS FOTOSTÁTICAS. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "QUE CORRESPONDE A LO REPRESENTADO EN ELLAS"*,

CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, TRATÁNDOSE DE LA EMITIDA POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES.”

Luego entonces, las documentales ofrecidas, cumplen con los requisitos de validez y eficacia, quedando de manifiesto la veracidad de su contenido, de conformidad a lo que establece el citado artículo 203 fracción I de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES, ofrecidas por el actor y demandadas, se constituye de la totalidad de las pruebas recabadas en el presente Juicio, y con ellas se conforma el contenido del enjuiciamiento, porque los hechos contenidos en las documentales son afirmaciones expresas.

LA PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA también ofrecida por la parte actora y autoridades demandadas, se basa en los principios que las rigen, consistentes en determinar la consecuencia que la ley deduce de un hecho conocido, para averiguar la verdad de otro desconocido, y que de no ofrecerse prueba en contrario, se acredita de este modo el hecho cuestionado. En tanto que la presunción humana, es una inferencia que el Juez deduce de un hecho conocido, obtenido de la totalidad de las pruebas para arribar al que se desconoce. -----

Datos
personales
protegidos por
el artículo 116
de la LGTAIP y
el artículo 56
de la LTAIPEO.

TERCERO.- Esta Juzgadora, no realiza la transcripción de los agravios vertidos por la parte actora, toda vez que no existe disposición legal que obligue a ello; lo anterior con el fin de facilitar y agilizar el estudio de la presente resolución. Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia cuyo rubro es: *CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. Visible en la Novena Época, pág. 830, registro 164618, Jurisprudencia Común, Segunda Sala, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* -----

CUARTO.- La personalidad del actor ***** , quedó legalmente acreditada en términos de los artículos 163 fracción I, inciso a) y 164, ambos de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado, pues en la resolución impugnada fue impuesta una sanción

consistente en la inhabilitación por un año para desempeñar empleo, cargo o comisión al servicio del Estado o Municipios de Oaxaca, de ahí la afectación a su esfera jurídica y su derecho para impugnar a través del presente Juicio.

A **las autoridades demandadas** se le tiene por acreditada su personalidad, por disposición expresa del artículo 151 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, toda vez que ésta no fue impugnada por la parte actora.-----

QUINTO.- Las causales de **improcedencia y sobreseimiento** son de orden público y de estudio preferente a cualquier otra cuestión, porque aún de oficio deben ser examinadas, pues de actualizarse alguna de las hipótesis normativas, surge un impedimento para resolver el fondo del asunto, que obliga a declarar el sobreseimiento, tal y como se establece en los artículos 161 y 162, de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

Las autoridades demandas no hicieron valer causales de improcedencia, y toda vez que esta Juzgadora no advierte la actualización de alguna que impida entrar al estudio de fondo de este asunto, consecuentemente este Juicio de Nulidad **NO SE SOBRESEE**.-----

Datos
personales
protegidos por
el artículo 116
de la LGTAIP y
el artículo 56
de la LTAIPEO.

SEXTO.- El actor refiere que la resolución dictada con fecha ***** de ***** de dos mil dieciocho (**/**/2018) por la Contralora Municipal de Oaxaca de Juárez Oaxaca, no se encuentra funda y motivada, al considerar que las conductas atribuidas no encuadran en la hipótesis normativa del artículo que señaló la autoridad en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca.

Dicho agravio **resulta fundado**, pues en la resolución en estudio, se advierte que a fojas 89 y 63 de autos, la autoridad demandada señaló los hechos que consideró son las faltas administrativas, así como los que se fundó, de la siguiente forma:

*“Derivándose lo anterior, que las faltas atribuidas al ciudadano *****
*****, se traducen en **la falta de verificación antes de dar cobertura presupuestal** a los trámites posteriores, que los recursos otorgados con anterioridad al Director General de Obras Públicas del Municipio de Oaxaca de Juárez, por concepto de gastos a comprobar, los hubiese efectivamente comprobado o reintegrado y **que ante alguna duda suscitada, debió consultar por escrito a su superior jerárquico** respecto si debía seguir dando cobertura presupuestal por concepto de gastos a comprobar para el pago de obras, lo cual no aconteció toda vez que en autos del presente expediente no existe constancia alguna al respecto, sin embargo siguió dando cobertura presupuestal de las cantidades que se le imputan,*

contraviniendo lo establecido en el artículo 56 fracción XVI de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, vigente en la época de los hechos. Así mismo sirven de fundamento legal de las faltas administrativas atribuidas al ex servidor público de referencia, lo dispuesto (.sic) las disposiciones Tercera y Décima Tercera del Acuerdo que contiene las disposiciones de observancia general en el uso austero, honesto y eficiente de los recursos públicos que integran la hacienda pública municipal de Oaxaca de Juárez, para el ejercicio fiscal 2012, así como lo dispuesto por los numerales 113,114 y 115 y de manera específica y directa el 177, todos del Presupuesto de Egresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, para el ejercicio 2012.”

Ahora bien, el artículo 56 fracción XVI de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, vigente en la fecha de los hechos (año 2012), referido por la autoridad demandada establece:

“Artículo 56.- Todo servidor público independientemente de las obligaciones específicas que corresponden al empleo, cargo o comisión, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño del servicio público, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general, cuyo cumplimiento generará que se incurra en responsabilidad administrativa, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones que esta Ley consigan, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se trasgreda, sin perjuicio de sus derechos laborales previstos en las normas específicas. ...**XVI.-** Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas que le suscite la procedencia de las ordenes que reciba;...”

Datos
personales
protegidos por
el artículo 116
de la LGTAIP y
el artículo 56
de la LTAIPEO.

De lo transcrito se advierte, que dicho numeral no contempla la hipótesis referida por la autoridad demandada, y atribuida al actor, pues si bien es cierto que el hecho que se le imputa fue: “...**que ante alguna duda suscitada, debió consultar por escrito a su superior jerárquico** respecto si debía seguir dando cobertura presupuestal por concepto de gastos a comprobar para el pago de obras..”; lo cierto es, que la premisa dispuesta en el numeral en cita, establece **dos supuestos**, el primero referente a que el servidor público debe comunicar por escrito al titular de la dependencia a la que pertenezca, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en ese artículo 56, supuesto que definitivamente no encuadra en la conducta atribuida al actor; y el segundo, referente a comunicar por escrito al titular de la dependencia a la que pertenezca el servidor público, las dudas que le suscite la procedencia de las ordenes que reciba; ésta hipótesis tampoco encuadra en la conducta atribuida al actor, advirtiéndose que el numeral en cita considera una conducta a observar en caso de dudas que se susciten con motivo de órdenes que reciba el servidor público, siendo en que en el caso concreto, la autoridad demandada, en ningún apartado de la resolución

en estudio, refirió la existencia de la orden dada por el superior jerárquico del actor en su calidad de Director de Programación y Presupuesto, para dar cobertura presupuestal por concepto de gastos a comprobar para el pago de obras, requisito SINE QUA NON, para la configuración de la hipótesis normativa.

Por otra parte, se toma en cuenta que la autoridad demandada refirió que en la resolución en análisis, se estableció también como falta atribuida al actor, y plasmada en la resolución impugnada visible a foja 62 de autos: *...“haber otorgado indebidamente cobertura presupuestal a las órdenes de gastos a comprobar, a favor del ciudadano David Erasto Prieto Flores, y/o Erasto David Prieto Flores y/o David E. Prieto Flores, toda vez que dichas solicitudes fueron realizadas a sabiendas que la liberación de recursos por concepto de gastos a comprobar, únicamente procede para las cantidades que los Titulares de las Dependencias soliciten a la Tesorería con cargo a su presupuesto, para la adquisición de bienes o servicios que por su naturaleza y urgencia no hayan podido ser programados y cuyo fin sea el de mantener la operatividad de sus Dependencias, siempre y cuando se encuentren debidamente justificados no así para pago de obras, aunado a que el único facultado para realizar los pagos a obra era el Tesorero Municipal...”* (lo resaltado no es de origen); al respecto debe decirse, que dichas premisas no fueron fundadas en normatividad alguna, es decir, esas conductas **no se encuentran fundadas y por ende tampoco motivadas en la resolución impugnada**, pues la autoridad demandada independientemente que no señala el artículo que contempla la conducta, no plasmó como arribó al conocimiento de que el actor sabía sobre los supuestos para la procedencia de las solicitudes de cobertura presupuestal a la orden de gastos a comprobar, ni tampoco refirió en que normatividad se dispone que el Tesorero Municipal es el único facultado para realizar pagos de obras.

Datos
personales
protegidos por
el artículo 116
de la LGTAIP y
el artículo 56
de la LTAIPEO.

Sin que pase inadvertido el hecho de que en el considerando quinto de la resolución en estudio, la autoridad demandada refirió que con su actuar el actor infringió lo dispuesto en los artículos 56 fracciones I, II, III, XXV, XXX y XXXV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, lo cierto es que como se lleva dicho, omitió expresar de manera precisa las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que tomó en cuenta para considerar que las conductas atribuidas al actor encuadraban en dicha hipótesis normativa, para poder establecer que efectivamente existe una adecuación entre los

motivos aducidos considerada como falta en una norma, es decir la **configuración de las hipótesis normativas**.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 208 último párrafo de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, existe la facultad de esta autoridad de analizar de manera oficiosa la ausencia total o parcial de fundamentación y motivación en los actos impugnados, en ese sentido, esta Juzgadora advierte, una ausencia parcial de fundamentación y motivación en la valoración de las pruebas que la autoridad demandada tomó en cuenta para determinar la responsabilidad administrativa atribuida al actor, lo cual trascendió en la determinación de responsabilidad al actor y la sanción impuesta, como se verá a continuación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la valoración probatoria exige atender la estructura formal, secuencial, argumentativa y justificatoria de la resolución, al tenor de los principios elementales de orden lógico de congruencia, consistencia y no contradicción, que deben ser aplicados de manera directa en la exposición de argumentos que soportan la decisión; en el presente asunto, se advierte una **incorrecta valoración probatoria** por parte de la autoridad demandada en la resolución dictada con fecha ***** de ***** de dos mil dieciocho (**/**/2018), lo cual resulta de suma trascendencia, pues son las pruebas, en las que la autoridad demandada debió soportar la acreditación de las conductas que atribuyó al actor, lo cual en el presente asunto no ocurrió, pues fue en el considerando segundo de la resolución en estudio, en que la autoridad demandada plasmó:

“SEGUNDO.- *Que del análisis y valoración legal de las constancias que integran el expediente disciplinario número CM/DRSP/***/2014, en términos de lo dispuesto por los artículos 316 fracción II, 373, 385 y 397 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca, aplicado supletoriamente al procedimiento disciplinario que se resuelve, de conformidad con el artículo 60 párrafo segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca (vigente en la época de los hechos); por cuanto a su alcance presuncional, circunstancial o indiciario que deriva del resultado objetivo de su contenido, según la naturaleza de los hechos y el enlace lógico y natural, más o menos necesario que existe entre la verdad conocida y la que se busca, esta Autoridad considera que se encuentran acreditadas las faltas administrativas en contra de los ciudadanos...”*

Posteriormente, en el considerando Tercero de la resolución en estudio, refirió que las faltas administrativas atribuidas se encuentran acreditadas con base a los elementos existentes en los autos del expediente administrativo, concretándose a enumerar sesenta y seis documentos, catorce actuaciones y siete cuadernillos en copias certificadas, sin describir su contenido.

Ahora bien, el artículo 60 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, en su segundo párrafo dispone:

“Artículo 60.-...En todo lo relacionado al procedimiento, ofrecimiento y valoración de pruebas que se regulan en el Título Cuarto, con aplicables supletoriamente las disposiciones del Código de procedimientos Civiles del Estado.”

Luego entonces, de las pruebas enumeradas por la autoridad demandada en la resolución impugnada, se consideran únicamente documentos, sin embargo, la autoridad demandada **omitió precisar** si esos documentos son públicos o privados, además, si en algunos casos, como en el de los recibos, pólizas de cheques, pagares, órdenes de gastos a comprobar, reportes de traspasos a terceros, y solicitudes de anticipos de obras, se trata de documentos originales, copias certificadas o copias simples, y ésta determinación resultaba prudente realizarla, tal y como se establece en los artículos 316 y 323 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, para diferenciar a los documentos públicos de los privados, lo cual conllevaría a determinar su valor probatorio, de acuerdo a las reglas prescritas en el “**CAPÍTULO IV, Del valor de las pruebas**”, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, y con ello establecer el alcance probatorio, lo que en el presente asunto no ocurrió, pues la autoridad demandada únicamente se concretó a plasmar los artículos 316 fracción II, 373, 385 y 397 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca, aplicado supletoriamente al procedimiento disciplinario, y a manifestar que valoró las constancias que integran el expediente disciplinario CM/DRSP/***/2014, por cuanto a su alcance presuncional, circunstancial o indiciario que deriva del resultado objetivo de su contenido, según la naturaleza de los hechos y el enlace lógico y natural, más o menos necesario que existe entre la verdad conocida y la que se busca; lo cual **resulta incorrecto**, pues era su obligación, además de describir su contenido, relacionar cada documento con el hecho atribuido, en razón de que en el expediente disciplinario en cita, se analizaba la responsabilidad administrativa de seis servidores públicos, y si las conductas atribuidas a cada uno de ellos era diversa, resultaba necesario determinar con valoración de los elementos de convicción, desde una perspectiva estrictamente técnica, y conforme a la legislación vigente, que tipo de conductas quedaron acreditadas por cada uno de los presuntos responsables, pues se estaba juzgando un mismo hecho, de un modo diferente respecto de los distintos sujetos que contribuyeron a su realización; pues no es suficiente como

Datos
personales
protegidos por
el artículo 116
de la LGTAIP y
el artículo 56
de la LTAIPEO.



Sirve de apoyo a lo anterior las Jurisprudencias con datos de identificación: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 30, Tercera Parte, Séptima Época, pág. 57, registro 238924, Jurisprudencia Constitucional, Común, Segunda Sala, y de rubro: “*FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE.*”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX. Agosto de 2009, Novena época, pág. 1381, registro 166586, Jurisprudencia Penal, Común, Tribunales Colegiados de Circuito, y de rubro: “*PRUEBAS. SU VALORACIÓN CONSTITUYE UNA FORMALIDAD QUE ATAÑE A LA DECISIÓN JUDICIAL Y NO DEL PROCEDIMIENTO.*”

Sirven de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia con datos de identificación: Semanario Juridicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Octubre de 2005, Novena época, pág. 2212, registro 176913, Jurisprudencia Administrativa NULIDAD. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.”

Las violaciones detectadas resultaron suficientes para determinar la ilegalidad de la resolución impugnada, resultando ocioso analizar los

restantes conceptos de impugnación pues a nada práctico conduciría pues se puede nulificar lo ya anulado.

Por lo expuesto y fundado y con apoyo además en los artículos 207, 208 y 209 todos de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, se: - - - - -

RESUELVE

PRIMERO.- Esta Séptima Sala de Primera Instancia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, es legalmente competente para conocer y resolver del presente Juicio de Nulidad. - - - - -

SEGUNDO.- No se actualizó causal de improcedencia alguna, por lo que NO SE SOBREESEE EL JUICIO, en términos del considerando QUINTO de esta resolución. - - - - -

TERCERO.- Se declara la **NULIDAD LISA Y LLANA** de la resolución dictada con fecha ***** de ***** de dos mil dieciocho (**/**/2018) por la Contralora Municipal de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, únicamente respecto del actor ***** ***** *****; lo anterior en términos precisados en el considerando SEXTO de esta resolución. - - - - -

CUARTO.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 172 fracción I y 173 fracciones I y II, de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, **NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA Y POR OFICIO A LA AUTORIDAD DEMANDADA. CÚMPLASE.** -

Así lo resolvió y firma la Licenciada MARIA MAYELA GARCIA MALDONADO, Magistrada Titular de la Séptima Sala de Primera Instancia del Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, quien actúa legalmente con el Licenciado ERNESTO GARCIA GONZALEZ, Secretario de Acuerdos de esta Sala, quien autoriza y da fe. - - - - -

Datos
personales
protegidos por
el artículo 116
de la LGTAIP y
el artículo 56
de la LTAIPEO.