



ESAF Morelos

Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos



572

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES

EXPEDIENTE NÚMERO: ASF/DGJ/PAR/047/10-14

SUJETO A PROCEDIMIENTO:

ENTIDAD FISCALIZADA: UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS.

PERIODO: 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2009

Cuernavaca, Morelos, a dos de marzo de dos mil dieciocho.

V I S T O S para resolver en definitiva los autos del expediente administrativo número **ASF/DGJ/PAR/047/10-14**

formado con motivo del procedimiento administrativo de responsabilidades instruido en contra del ciudadano

quien se desempeñó como Rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; por el periodo comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve, y

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Inicio de procedimiento. Mediante auto de fecha veinte de octubre de dos mil catorce, se radicó el procedimiento administrativo de responsabilidades bajo el número **ASF/DGJ/PAR/047/10-14**, derivado de las observaciones no solventadas contenidas en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del Organismo denominado UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS, correspondiente al ejercicio presupuestal dos mil nueve, emitido el cinco de octubre de dos mil once, resultando quince observaciones no solventadas de las treinta y ocho observaciones deducidas del pliego que le fuera notificado, siendo las siguientes:

PERIODO DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2009

- A) Área Financiera-Administrativa, Observaciones números: 013, 024, 026, 028, 029, 030, 031, 032, 033, 035 y 036;
- B) Área Financiera-Resarcitoria, Observación número: 03, 015, 016 y 034

En dicho auto se ordenó emplazar a procedimiento administrativo de responsabilidades al ciudadano

en su carácter de Rector de la UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS, durante el periodo comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve, corriéndole traslado con los documentos respectivos y citándolo para la celebración de la Audiencia de Ley a que se refiere el artículo 61 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos vigente en aquélla fecha.

SEGUNDO. Emplazamiento, traslado y citación. El siete de noviembre de dos mil catorce, se notificó al ciudadano el inicio del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades incoado en su contra.

TERCERO. Audiencia de Ley. El veintiséis de noviembre de dos mil catorce tuvo verificativo la Audiencia de Ley prevista por el artículo 61, fracción I, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos, a la que compareció personalmente el ciudadano asistido por su defensor.

En la audiencia se le hicieron saber los hechos que se le imputan y que dieron causa al inicio del procedimiento, en términos de las documentales con las que se le emplazó y corrió traslado; se le puso a la vista el contenido de cuatro tomos que integran el expediente **ASF/DGJ/PAR/047/10-14**, y finalmente, se le hizo saber el derecho que tiene de ofrecer pruebas y alegar lo que a sus intereses convenga, por sí o por medio de su defensor.

Acto seguido, exhibió y ratificó el escrito de contestación al procedimiento administrativo de responsabilidades de fecha veintiséis de noviembre de dos mil catorce, en el que también ofreció las



ESAF Morelos

Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos



573

pruebas que consideró pertinentes. Por acuerdo dictado en la misma audiencia, se le admitieron las pruebas en los términos de su ofrecimiento, misma que se desahogaron por su propia y especial naturaleza.

CUARTO. Alegatos y citación para resolución definitiva. En fecha nueve de junio de dos mil diecisiete, se desahogaron los alegatos formulados, ordenándose se turnaran los presentes autos para dictar la resolución definitiva que corresponda, misma que se emite al tenor de lo siguiente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. La Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos es competente para conocer y resolver en definitiva el presente asunto y, en su caso, para imponer las sanciones que correspondan, en términos de lo dispuesto por los artículos 109, fracción III, segundo párrafo y 113, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 40, fracción XLVII, 84, apartado A, fracciones IV y VII, 134 y 141 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; SÉPTIMO, DÉCIMO y DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIOS del Decreto número dos mil sesenta y dos por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en relación a la creación de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5259 de fecha treinta de enero de dos mil quince; SÉPTIMO TRANSITORIO de la Ley de Auditoría y Fiscalización del Estado de Morelos publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5286 de fecha trece de mayo de dos mil quince; 10, fracciones XIV y XV, 16, fracciones IV, XVII y XVIII, 36, fracciones V y VI, 60 y 61, fracciones II y III de la Ley de Fiscalización Superior del



Estado de Morelos; 26, 27, 28, 29, 34, 35 y 65 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y 10, 11, fracción XV, 28, fracción X, 29 y 31, fracción I del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de Fiscalización.

SEGUNDO. Legislación aplicable. En términos del artículo SÉPTIMO TRANSITORIO de la Ley de Auditoría y Fiscalización del Estado de Morelos publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5286 de fecha trece de mayo de dos mil quince, vigente al día siguiente, los asuntos surgidos durante la vigencia de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos y su Reglamento Interior, así como la revisión de las cuentas públicas y los procedimientos administrativos de responsabilidades, continuarán tramitándose por la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización en los términos de los referidos ordenamientos hasta su conclusión, aplicando en su caso, solo a petición de parte aquello que sea en beneficio de las Entidades Fiscalizadas respecto a la Ley de Auditoría y Fiscalización del Estado de Morelos.



TERCERO. Objeto del procedimiento. El presente procedimiento tiene por objeto determinar la existencia o inexistencia de responsabilidades administrativa y resarcitoria de

en su carácter de Rector de la UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS, durante el periodo comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve, por:

- A) No haber solventado las observaciones formuladas durante el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública 2009 del Organismo denominado UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS, de las que se presume la existencia de daños o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública o al patrimonio de la entidad fiscalizada, y
- B) Haber infringió las premisas normativas que regulan la administración y manejo de los recursos públicos.



574

Y en caso que así proceda, fincar el pliego definitivo de observaciones e imponer las sanciones que correspondan a la persona sujeta a procedimiento.

CUARTO. Fijación de la Litis o debate. La materia de la Litis se constriñe a determinar si como se estableció en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2009 del Organismo denominado UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS, emitido el cinco de octubre de dos mil once derivado del recurso de reconsideración número ASF/RRC/16/11-06, en relación con el Pliego de Observaciones de fecha cinco de agosto de dos mil diez,

en su carácter de Rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, durante el periodo comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve, incumplió con los plazos establecidos y el marco normativo aplicable y generó daños a la Hacienda Pública Estatal, o por el contrario, como lo sostiene en su escrito de contestación presentado en la Audiencia de Ley de fecha veintiséis de noviembre de dos mil catorce, no ha lugar a responsabilidad administrativa por no ser su facultad ni atribución la materia de las observaciones y no haber generado daño a la Hacienda Pública Estatal.

En efecto, las observaciones confirmadas a través de la resolución dictada en el recurso de reconsideración ASF/RRC/16/11-06, son las siguientes:

PERIODO 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2009

Observación número	Tipo	Área	Concepto	Importe a resarcir
3	Resarcitoria	Egresos	Saldo acumulado al 31 de diciembre de 2009 sin comprobar	\$199,301.78
13	Administrativa	Egresos	Pago discrecional vía compensación a empleados que participan en Programas especiales, con montos de hasta cinco veces más su salario mensual.	0
15	Resarcitoria	Egresos	Autorizaciones de pago fuera del	\$1,505,604.00

			tabulador de la administración central y académico de confianza, no aplica la retención del Impuesto Sobre la Renta y falta de procedimientos operativos.	
16	Resarcitoria	Egresos	Pagos duplicados y diferencias entre el registro contable y recibos de pago.	\$24,568.72
24	Administrativa	Egresos	Contrato número 27-354-os-2009: no presenta la autorización de la adjudicación directa de fecha 11 de marzo de 2009; excedió límite permitido para modificar contrato; la fianza por vicos ocultos; la comprobación de la estimación #1; y el acta de entrega-recepción.	0
26	Administrativa	Egresos	Contrato número 06-354-OS-2009: no presenta la autorización de la adjudicación directa, así como las razones fundadas y explícitas para autorizar el incremento del valor del contrato.	0
28	Administrativa	Egresos	La improcedencia del convenio fuera de juicio, para regularizar la obra, por no estar regulada por la normatividad conducente, además de no comprobar el ejercicio del recurso de la estimación única.	0
29	Administrativa	Egresos	La improcedencia del convenio fuera de juicio, para regularizar la obra, por no estar regulada por la normatividad conducente, además de no comprobar el ejercicio del recurso de la estimación #1.	0
30	Administrativa	Egresos	La improcedencia del convenio fuera de juicio, para regularizar la obra, por no estar regulada por la normatividad conducente, además de no coincidir las fechas de la estimación con el convenio.	0
31	Administrativa	Egresos	La improcedencia del convenio fuera de juicio, para regularizar la obra, por no estar regulada por la normatividad conducente, además de no coincidir las fechas de la estimación con el convenio.	0
32	Administrativa	Egresos	La improcedencia del convenio fuera de juicio, para regularizar la obra, por no estar regulada por la normatividad conducente.	0
33	Administrativa	Egresos	La improcedencia del convenio fuera de juicio, para regularizar la obra, por no estar regulada por la normatividad conducente.	0
34	Resarcitoria	Egresos	La improcedencia del convenio fuera de juicio, para regularizar la obra, por no estar regulada por la normatividad conducente, además de no comprobar el ejercicio del recurso de la estimación única, por pertenecer a otro contrato.	\$433,741.29
35	Administrativa	Egresos	La improcedencia del convenio fuera de juicio, para regularizar la obra, por no estar regulada por la normatividad conducente, además de no comprobar el ejercicio del recurso de la estimación única.	0
36	Administrativa	Egresos	La contratación sin la autorización fundada y motivada para adjudicar los contratos de la prestación de servicios profesionales, para la adquisición e instalación del pasto sintético	0
15			Total	\$2,163,215.79



En su defensa,

adujo: "...

Antes de proceder a rendir el informe que ordena el artículo



ESAF Morelos

Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos



576

61, Fracción I de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos promuevo como excepción o defensa la prescripción en términos del artículo 69, párrafos primero y segundo con relación a las 03, 013, 015, 016, 024, 026, 028, 029, 030, 031, 032, 033, 034, 035, 036, en razón de que ha transcurrido en exceso el término de cinco años..."

Así, el debate queda fijado en términos de las aseveraciones realizadas con base en el principio de contradicción.

Sin que resulte necesario reproducir la contestación que a cada observación realizó con la condición que se aborde su estudio en lo particular.

Tiene sustento la consideración anterior, por similitud jurídica, en la siguiente tesis de jurisprudencia:

Época: Novena Época
Registro: 164618
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXXI, Mayo de 2010
Materia(s): Común
Tesis: 2a./J. 58/2010
Página: 830

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.

De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.

Contradicción de tesis 50/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Noveno Circuito, Primero en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito y Segundo en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito. 21 de abril de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Arnulfo Moreno Flores.

Tesis de jurisprudencia 58/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de mayo de dos mil diez.

QUINTO. Carga de la prueba. Al respecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que 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.

Una consecuencia procesal de dicho principio, entre otras, es **desplazar la carga de la prueba a la autoridad**, en atención al derecho al debido proceso.

La tesis de jurisprudencia es del tenor siguiente:

Época: Décima Época
Registro: 2006590
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 7, Junio de 2014, Tomo I
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 43/2014 (10a.)
Página: 41

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





ESAF Morelos

Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos



576

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.

Contradicción de tesis 200/2013. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 28 de enero de 2014. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: Luis María Aguilar Morales y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis 1a. XCIII/2013 (10a.), de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. LA APLICACIÓN DE ESTE DERECHO A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DEBE REALIZARSE CON LAS MODULACIONES NECESARIAS PARA SER COMPATIBLE CON EL CONTEXTO AL QUE SE PRETENDE APLICAR.", aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 968;

Tesis 1a. XCVII/2013 (10a.), de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE MORELOS, NO VULNERA ESTE DERECHO EN SUS VERTIENTES DE REGLA DE TRATAMIENTO, REGLA PROBATORIA Y ESTÁNDAR DE PRUEBA.", aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 967;

Tesis 2a. XC/2012 (10a.), de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. CONSTITUYE UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL APLICABLE EXCLUSIVAMENTE EN EL PROCEDIMIENTO PENAL.", aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 1687, y

Tesis 2a. XCI/2012 (10a.) de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. NO ES UN PRINCIPIO APLICABLE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.", aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 1688.



El Tribunal Pleno, el veintiséis de mayo en curso, aprobó con el número 43/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de mayo de dos mil catorce.

Nota: La tesis aislada P. XXXV/2002 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 14, con el rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

Esta tesis se publicó el viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de junio de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

En el mismo sentido, dada la aplicabilidad del principio de presunción de inocencia, el método de valoración del acervo probatorio que deberá utilizarse en el presente procedimiento administrativo sancionador de responsabilidades debe ser acorde con aquel principio, a efecto de verificar que los elementos de convicción obrantes en autos reúnan las condiciones para considerarlos una prueba de cargo válida, además de que arrojen indicios suficientes para desvanecer la presunción de inocencia, así como cerciorarse de que estén desvirtuadas las hipótesis de inocencia y, al mismo tiempo, descartar la existencia de contra indicios que den lugar a una duda razonable sobre la responsabilidad que se atribuye al infractor sustentada por la parte acusadora.



Apoyo la consideración anterior, por identidad de razón jurídica, la tesis sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región al resolver el amparo directo 37/2014 (cuaderno auxiliar 790/2013) del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, de rubro y texto siguientes:

Época: Décima Época
Registro: 2006505
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 6, Mayo de 2014, Tomo III
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: (III Región) 4o.37 A (10a.)



577

Página: 2096

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. AL SER UN PRINCIPIO APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN UTILIZAR UN MÉTODO DE VALORACIÓN PROBATORIO ACORDE CON ÉL.

De la tesis P. XXXV/2002, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 14, de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", se advierte que 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, consagran los principios del debido proceso legal y acusatorio, los cuales resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, que consiste en que el gobernado no está obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia. Si se parte de esa premisa, la presunción de inocencia es un derecho que surge para disciplinar distintos aspectos del proceso penal, empero, debe trasladarse al ámbito administrativo sancionador, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado. De tal suerte que dicho principio es un derecho que podría calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes cuyo contenido se encuentra asociado con derechos encaminados a disciplinar distintos aspectos del proceso penal y administrativo sancionador. Así, en la dimensión procesal de la presunción de inocencia pueden identificarse al menos tres vertientes: 1. Como regla de trato procesal; 2. Como regla probatoria; y, 3. Como estándar probatorio o regla de juicio, lo que significa que el procedimiento administrativo sancionador se define como disciplinario al desahogarse en diversas fases con el objetivo de obtener una resolución sancionatoria de una conducta antijurídica que genera que se atribuya la carga de la prueba a la parte que acusa. De esa forma, la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos fines preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo. Así, el procedimiento administrativo sancionador deriva de la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas desplegadas por el sujeto infractor, de modo que, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del derecho administrativo, por ello es dable afirmar que la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con la penal, toda vez que, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, ya que en uno y otro supuestos la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena, la cual se aplica dependiendo de la naturaleza del caso tanto por el tribunal, como por la autoridad administrativa. De tal suerte que, dadas las similitudes del procedimiento penal y del administrativo sancionador, es que los principios que rigen al primero, como el de presunción de inocencia, también aplican al segundo. En esos términos, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben utilizar un método al valorar los elementos de convicción que obran en autos, para verificar que por sus características reúnen las condiciones para considerarlos una prueba de cargo válida, además de que arrojen indicios suficientes para desvanecer la presunción de inocencia, así como cerciorarse de que estén desvirtuadas las hipótesis de inocencia y, al mismo tiempo, descartar la existencia de contra indicios que den lugar a una duda razonable sobre la que se atribuye al infractor sustentada por la parte acusadora

SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FISCALÍA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
RESOLUCIÓN
RESO DI
MORELO

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO.

Amparo directo 37/2014 (cuaderno auxiliar 790/2013) del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con apoyo del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. Del Toro y Asociados, S.C. 19 de febrero de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Humberto Benítez Pimienta. Secretario: Abel Ascencio López.

Nota: La presente tesis aborda el mismo tema que las diversas 1a. XCIII/2013 (10a.), 1a. XCIV/2013 (10a.), 1a. XCV/2013 (10a.), 1a. XCVI/2013 (10a.) y 1a. XCVII/2013 (10a.), de rubros: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. LA APLICACIÓN DE ESTE DERECHO A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DEBE REALIZARSE CON LAS MODULACIONES NECESARIAS PARA SER COMPATIBLE CON EL CONTEXTO AL QUE SE PRETENDE APLICAR.", "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE REGLA DE TRATO PROCESAL.", "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA.", "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA." y "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE MORELOS, NO VULNERA ESTE DERECHO EN SUS VERTIENTES DE REGLA DE TRATAMIENTO, REGLA PROBATORIA Y ESTÁNDAR DE PRUEBA.", que fueron objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 200/2013, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de enero de 2014, de la que derivó la tesis de título y subtítulo: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES."

Esta tesis se publicó el viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas en el Semanario Judicial de la Federación.



SEXTO. Relación de pruebas. Sentado lo anterior, se procede a realizar la relación de las pruebas existentes en los autos, relacionadas con las observaciones no solventadas:

1. REPORTE DE AUXILIARES, en dieciocho fojas de diversos trabajadores de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

SÉPTIMO. Valoraciones individual y conjunta de las pruebas.

Los medios de convicción que integran el presente expediente tienen el valor probatorio que les asignan los artículos 388, 437, 442, 445, 449, 454, 458, 460, 461, 464, 465, 490, 491, 493, 494, 495, 496, 497 y 499 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación supletoria a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos, según su artículo 68, con el fin de establecer si resultan aptos y suficientes en términos de la regla general contenida en los artículos 60 y 61, fracción II de la Ley



ESAF Morelos

Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos



578

invocada, para acreditar los elementos de las causas legales de responsabilidad administrativa y resarcitoria por las que se instruyó este procedimiento.

En el análisis de cada causa de responsabilidad se verificará si los medios de convicción reúnen las condiciones para considerarlos una prueba de cargo válida, además de que arrojen indicios suficientes para desvanecer la presunción de inocencia, así como cerciorarse de que estén desvirtuadas las hipótesis de inocencia y, al mismo tiempo, descartar la existencia de contra indicios que den lugar a una duda razonable sobre la responsabilidad que se atribuye al infractor sustentada por la parte acusadora.



RESOLUCIÓN
MORELOS

OCTAVO. Análisis de los elementos que configuran la causa legal de responsabilidad y conclusiones. Se desglosa conjuntamente por tratarse de observaciones de la misma naturaleza de carácter administrativo.

OBSERVACIÓN 013 ADMINISTRATIVA. PAGO DISCRECIONAL VÍA COMPENSACIÓN A EMPLEADOS QUE PARTICIPAN EN PROGRAMAS ESPECIALES, CON MONTOS DE HASTA 5 VECES MAS SU SALARIO MENSUAL.

OBSERVACIÓN 024 ADMINISTRATIVA. CONTRATO NÚMERO 27-354-os-2009 NO PRESENTA LA AUTORIZACIÓN DE LA ADJUDICACIÓN DIRECTA DE FECHA 11 DE MARZO DE 2009, EXCEDIÓ LIMITE PERMITIDO PARA MODIFICAR EL CONTRATO; LA FIANZA POR VICIOS OCULTOS; LA COMPROBACIÓN DE LA ESTIMACIÓN #1; Y EL ACTA DE ENTREGA-RECEPCIÓN.

OBSERVACIÓN 026 ADMINISTRATIVA. CONTRATO NÚMERO 06-354-os-2009 NO PRESENTA LA AUTORIZACIÓN DE LA ADJUDICACIÓN DIRECTA, ASÍ COMO LAS RAZONES FUNDADAS Y EXPLICITAS PARA AUTORIZAR EL INCREMENTO DEL VALOR DEL CONTRATO.

OBSERVACIÓN 028 ADMINISTRATIVA. LA IMPROCEDENCIA DEL CONVENIO FUERA DE JUICIO, PARA REGULARIZAR LA OBRA, POR NO ESTAR REGULADA POR LA NORMATIVIDAD CONDUCENTE, ADEMÁS DE NO COMPROBAR EL EJERCICIO DEL RECURSO DE LA ESTIMACIÓN ÚNICA.

OBSERVACIÓN 029 ADMINISTRATIVA. LA IMPROCEDENCIA DEL CONVENIO FUERA DE JUICIO, PARA REGULARIZAR LA OBRA, POR NO ESTAR REGULADA POR LA NORMATIVIDAD CONDUCENTE, ADEMÁS DE NO COMPROBAR EL EJERCICIO DEL RECURSO DE LA ESTIMACIÓN #1.

OBSERVACIÓN 030 ADMINISTRATIVA. LA IMPROCEDENCIA DEL CONVENIO FUERA DE JUICIO, PARA REGULARIZAR LA OBRA, POR NO ESTAR REGULADA POR LA NORMATIVIDAD CONDUCENTE, ADEMÁS DE NO COINCIDIR LAS FECHAS DE LA ESTIMACIÓN CON EL CONVENIO.

OBSERVACIÓN 031 ADMINISTRATIVA. LA IMPROCEDENCIA DEL CONVENIO FUERA DE JUICIO, PARA REGULARIZAR LA OBRA, POR NO ESTAR REGULADA POR LA NORMATIVIDAD CONDUCENTE, ADEMÁS DE NO COMPROBAR EL EJERCICIO DEL RECURSO DE LA ESTIMACIÓN ÚNICA.

OBSERVACIÓN 032 ADMINISTRATIVA. LA IMPROCEDENCIA DEL CONVENIO FUERA DE JUICIO, PARA REGULARIZAR LA OBRA, POR NO ESTAR REGULADA POR LA NORMATIVIDAD CONDUCENTE.

OBSERVACIÓN 033 ADMINISTRATIVA. LA IMPROCEDENCIA DEL CONVENIO FUERA DE JUICIO, PARA REGULARIZAR LA OBRA, POR NO ESTAR REGULADA POR LA NORMATIVIDAD CONDUCENTE.

OBSERVACIÓN 035 ADMINISTRATIVA. LA IMPROCEDENCIA DEL CONVENIO FUERA DE JUICIO, PARA REGULARIZAR LA OBRA, POR NO ESTAR REGULADA POR LA NORMATIVIDAD CONDUCENTE, ADEMÁS DE NO COMPROBAR EL EJERCICIO DEL RECURSO DE LA ESTIMACIÓN ÚNICA.

OBSERVACIÓN 036 ADMINISTRATIVA. LA CONTRATACIÓN SIN LA AUTORIZACIÓN FUNDADA Y MOTIVADA PARA ADJUDICAR LOS CONTRATOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES, PARA LA ADQUISICIÓN E INSTALACIÓN DEL PASTO SINTÉTICO.





ESAF Morelos

Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos



579

El motivo de las observaciones consiste en "... la improcedencia de los convenios para regularizar obras y contrataciones sin autorización fundada y motivada...".

Como puede apreciarse, la causa de responsabilidad que se aduce es la omisión en el cumplimiento de un deber legal, es decir, una infracción de resultado, al no existir autorización en las adjudicaciones de los contratos de prestación de servicios profesionales y la improcedencia de los convenios para regularizar las obras.

Para estar en condiciones de determinar la responsabilidad por omisión conviene tener presente que en el terreno de la responsabilidad administrativa, la omisión, social y jurídicamente relevante, estará referida siempre a una acción determinada, cuya no realización constituye su existencia. No hay una omisión en sí, sino siempre y en todo caso, la omisión de una acción concreta. De aquí se desprende que el autor de una infracción administrativa debe estar en condiciones de poder realizar la acción; si no existe tal posibilidad, por las razones que sean, no puede hablarse de omisión.

Omisión no es, un simple no hacer nada. Es no realizar una acción que el sujeto está en situación de poder hacer.

Todas las cualidades que constituyen la acción en sentido activo (finalidad y causalidad) han de estar a disposición del sujeto para poder hablar de omisión.

La omisión administrativa es, entonces, la omisión de la acción esperada. De todas las acciones posibles que un servidor puede realizar, al ordenamiento jurídico administrativo sólo le interesa aquella que la administración



pública espera que el servidor haga, porque le está impuesto el deber legal de realizarla.

La responsabilidad administrativa omisiva consiste, por tanto, invariablemente en la inobservancia de una acción fijada que el servidor tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacer; luego, ésta es, estructuralmente, la infracción de un deber jurídico.

Lo esencial en esta responsabilidad es el incumplimiento de un deber, al omitir el servidor una acción mandada y, por tanto, esperada con base en el ordenamiento jurídico, con la puntualización de que la omisión también puede presentarse como una infracción de resultado, al vincularse el "dejar de hacer" a una consecuencia.

Tiene aplicación al caso, la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito al resolver el amparo directo 130/2003, de rubro y texto siguientes:

Época: Novena Época
Registro: 183409
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XVIII, Agosto de 2003
Materia(s): Administrativa
Tesis: VI.3o.A.147 A
Página: 1832

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR OMISIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN SU CONFIGURACIÓN.

En el terreno de la responsabilidad administrativa, la omisión, social y jurídicamente relevante, estará referida siempre a una acción determinada, cuya no realización constituye su existencia. No hay una omisión en sí, sino siempre y en todo caso, la omisión de una acción concreta. De aquí se desprende que el autor de una infracción administrativa debe estar en condiciones de poder realizar la acción; si no existe tal posibilidad, por las razones que sean, no puede hablarse de omisión. Omisión no es, pues, un simple no hacer nada, es no realizar una acción que el sujeto está en situación de poder hacer. Todas las cualidades que constituyen la acción en sentido activo (finalidad y causalidad), han de estar a disposición del sujeto para poder hablar de omisión. La omisión administrativa es, entonces, la omisión de la acción esperada. De todas las acciones posibles que un servidor puede realizar, al ordenamiento jurídico administrativo sólo le interesa aquella que la administración pública espera que el servidor haga, porque le está impuesto el





ESAF Morelos

Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos



580

deber legal de realizarla. La responsabilidad administrativa omisiva consiste, por tanto, invariablemente en la inobservancia de una acción fijada que el servidor tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacer; luego, ésta es, estructuralmente, la infracción de un deber jurídico. De esta suerte, lo esencial en esta responsabilidad es el incumplimiento de un deber, al omitir el servidor una acción mandada y, por tanto, esperada con base en el ordenamiento jurídico, con la puntualización de que la omisión también puede presentarse como una infracción de resultado, al vincularse el "dejar de hacer" a una consecuencia.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 130/2003. 12 de junio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Jorge Arturo Porras Gutiérrez.

Expuesto lo anterior, es menester señalar que conforme a los contratos observados, las firmas que aparecen corresponden a los ciudadanos

quienes se desempeñaron como Secretario de Administración y Coordinador General de Obras de Infraestructura de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, respectivamente; en consecuencia es evidente que el Servidor Público Sujeto a Procedimiento

no intervino en ninguno de los contratos de obra observados.

En las condiciones anteriores, se llega a la convicción que la Coordinación General de Obras de Infraestructura de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; era la responsable de proporcionar al Órgano Auditado toda la información necesaria para la realización de la solventación, es decir, un servidor público distinto al sujeto al procedimiento, con la atribución específica, por lo que no se surte la inobservancia de una acción fijada que tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacerla; luego, estructuralmente, no se actualiza la infracción de un deber jurídico.

Robustece la consideración anterior el artículo 60 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos, en la medida que establece que "... Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos son personales...", es decir,



RESOLUCIÓN
MORELOS

atribuibles a quien en forma directa llevó a cabo la acción o la omisión consideradas infractoras.

En ese tenor, conforme a las reglas de valoración de las pruebas el acervo documental que soporta la observación no puede considerarse como una prueba de cargo válida contra del ciudadano

Amén lo anterior, se estima que las pruebas no demuestran plenamente que la actuación del Ciudadano

se adecua a la conducta o causa de responsabilidad expresamente sancionada en la Ley. Por tanto, no existen elementos de prueba aptos, idóneos, bastantes ni concluyentes para tener por demostrados todos los elementos que configuran la causa legal de responsabilidad.

En otras palabras, se considera que existe prueba insuficiente, porque del conjunto de probanzas valoradas que han sido referenciadas en el Considerando Sexto de la presente resolución, no se llega a la certeza plena de las imputaciones de responsabilidad en su contra.

Tiene aplicación la tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito al resolver el amparo directo 145/2004, de rubro y texto siguientes:

Época: Novena Época

Registro: 179803

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XX, Diciembre de 2004

Materia(s): Administrativa

Tesis: IV.2o.A.126 A

Página: 1416

PRUEBA INSUFICIENTE EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En observancia a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, para que pueda tenerse por acreditada alguna causa de responsabilidad administrativa de





ESAF Morelos

Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos



581

un servidor público es requisito indispensable que las pruebas demuestren plenamente que su actuación se adecua a la conducta o causa de responsabilidad expresamente sancionada en la ley. Por tanto, si no existen elementos de prueba aptos, idóneos, bastantes ni concluyentes para tener por demostrados todos los elementos que configuran la causa legal de responsabilidad, debe estimarse que existe prueba insuficiente, porque del conjunto de probanzas valoradas no se llega a la certeza plena de las imputaciones de responsabilidad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 145/2004. Luis Alejandro Vázquez Vázquez. 6 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: José Elías Gallegos Benítez. Secretario: Martín Ubaldo Mariscal Rojas.

Consecuentemente, es inexistente la responsabilidad administrativa por estas causas y se impone absolver de las mismas a la persona sujeta a procedimiento.

Por cuanto a la observación de carácter Resarcitorio, se analiza a continuación de manera individual por contener pruebas específicas la observación marcadas con el número 03.

OBSERVACIÓN 03. Resarcitoria EGRESOS SALDOS ACUMULADOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2009 SIN COMPROBAR \$199,301.78. La cual se hizo consistir en que de la revisión efectuada al rubro 1100000000 Cuentas Por Cobrar, sub cuenta 1100300000 Gastos a Comprobar Autofinanciables, se observa que la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, tiene registrado un saldo no comprobado al cierre del ejercicio 2009 por la cantidad de \$199,301.78 (ciento noventa y nueve mil trescientos un pesos 78/100 M.N.), como se muestra en el anexo 3. De los cuales no se efectuó la recuperación o comprobación de los gastos por comprobar al cierre del ejercicio 2009. Al respecto el Servidor Público Sujeto a procedimiento, manifestó en su escrito de contestación que: *"... No obstante, como ya se hizo valer ha operado la prescripción a favor del suscrito, pero se ofrecen como prueba los reportes auxiliares siguientes:*

- . Benítez Plascencia Orquidea
- . Rivera Gutiérrez Alejandra
- . Martínez Mendoza Rey
- . Torres Flores Jesús Joel



- . Castañeda Cruz Miguel Ángel
- . Barragán Razo Gustavo
- . Chávez Corona Jorge Rodolfo
- . Jiménez Bustamante Rosario
- . Mata Reyeros Alejandro
- . García Vallejo Israel
- . Alemán Octaviano Angélica María
- . Chávez Villasana Adolfo
- . Ramos Palazuelos Arturo

Con las documentales anteriores, se acredita que los saldos han sido comprobados, en consecuencia no existe monto que se adeude a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos por este concepto...". Una vez analizados los argumentos formulados, así como los elementos de prueba ofrecidos y desahogados, consistentes en los reportes de auxiliares que se encuentran agregados a los presentes autos de la foja 512 a la 529, con los cuales se acredita que los saldos observados como saldos acumulados sin comprobar, se encuentran totalmente recuperados, y las cuentas de los deudores ya se encuentran liquidadas totalmente y en ceros en consecuencia se determina que la presente observación no causa ningún daño ni detrimento patrimonial a la Hacienda Pública del Organismo auditado, por las razones expuestas se absuelve de responsabilidad resarcitoria al ciudadano únicamente por lo que respecta a la presente observación.

Por cuanto a las observaciones marcadas con los números 015 y 016, se procede a analizarlas conjuntamente, toda vez que se contestaron en el mismo sentido, y tienen la misma naturaleza de carácter resarcitorio, es procedente analizarlas de manera conjunta.

OBSERVACIÓN 015. RESARCITORIA AUTORIZACIÓN DE PAGOS FUERA DEL TABULADOR DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y ACADÉMICO DE CONFIANZA, NO APLICAN LA RETENCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y FALTA DE PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS.





OBSERVACIÓN 16. RESARCITORIA PAGOS DUPLICADOS Y DIFERENCIA EN EL REGISTRO CONTABLE Y RECIBO DE PAGO.

Las observaciones que se analizan se refieren a irregularidades cometidas en el manejo de la cuenta pública.

Como puede apreciarse, la causa de responsabilidad que se aduce es la omisión en el cumplimiento de un deber legal, es decir, una infracción de resultado, al no existir autorización en los pagos fuera del tabulador, no aplicar la retención del Impuesto Sobre la Renta, falta de procedimientos operativos y duplicidad de pagos; diferencia en el registro contable y recibo de pago.

Para estar en condiciones de determinar la responsabilidad por omisión conviene tener presente que en el terreno de la responsabilidad administrativa, la omisión, social y jurídicamente relevante, estará referida siempre a una acción determinada, cuya no realización constituye su existencia. No hay una omisión en sí, sino siempre y en todo caso, la omisión de una acción concreta. De aquí se desprende que el autor de una infracción administrativa debe estar en condiciones de poder realizar la acción; si no existe tal posibilidad, por las razones que sean, no puede hablarse de omisión.

Omisión no es, un simple no hacer nada. Es no realizar una acción que el sujeto está en situación de poder hacer.

Todas las cualidades que constituyen la acción en sentido activo (finalidad y causalidad) han de estar a disposición del sujeto para poder hablar de omisión.

La omisión administrativa es, entorces, la omisión de la acción esperada. De todas las acciones posibles que un

servidor puede realizar, al ordenamiento jurídico administrativo sólo le interesa aquella que la administración pública espera que el servidor haga, porque le está impuesto el deber legal de realizarla.

La responsabilidad resarcitoria omisiva consiste, por tanto, invariablemente en la inobservancia de una acción fijada que el servidor tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacer; luego, ésta es, estructuralmente, la infracción de un deber jurídico.

Lo esencial en esta responsabilidad es el incumplimiento de un deber, al omitir el servidor una acción mandada y, por tanto, esperada con base en el ordenamiento jurídico, con la puntualización de que la omisión también puede presentarse como una infracción de resultado, al vincularse el "dejar de hacer" a una consecuencia.

Tiene aplicación al caso, la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito al resolver el amparo directo 130/2003, de rubro y texto siguientes:

Época: Novena Época
Registro: 183409
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XVIII, Agosto de 2003
Materia(s): Administrativa
Tesis: VI.3o.A.147 A
Página: 1832

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR OMISIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
PRINCIPIOS QUE RIGEN SU CONFIGURACIÓN.**

En el terreno de la responsabilidad administrativa, la omisión, social y jurídicamente relevante, estará referida siempre a una acción determinada, cuya no realización constituye su existencia. No hay una omisión en sí, sino siempre y en todo caso, la omisión de una acción concreta. De aquí se desprende que el autor de una infracción administrativa debe estar en condiciones de poder realizar la acción; si no existe tal posibilidad, por las razones que sean, no puede hablarse de omisión. Omisión no es, pues, un simple no hacer nada, es no realizar una acción que el sujeto está en situación de poder hacer. Todas las cualidades que constituyen la acción en sentido activo (finalidad y causalidad), han de estar a disposición del sujeto para poder hablar de omisión. La omisión administrativa es, entonces, la omisión de la acción esperada. De





ESAF Morelos

Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos



583

todas las acciones posibles que un servidor puede realizar, al ordenamiento jurídico administrativo sólo le interesa aquella que la administración pública espera que el servidor haga, porque le está impuesto el deber legal de realizarla. La responsabilidad administrativa omisiva consiste, por tanto, invariablemente en la inobservancia de una acción fijada que el servidor tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacer; luego, ésta es, estructuralmente, la infracción de un deber jurídico. De esta suerte, lo esencial en esta responsabilidad es el incumplimiento de un deber, al omitir el servidor una acción mandada y, por tanto, esperada con base en el ordenamiento jurídico, con la puntualización de que la omisión también puede presentarse como una infracción de resultado, al vincularse el "dejar de hacer" a una consecuencia.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 130/2003. 12 de junio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Jorge Arturo Porras Gutiérrez.



GRESO D
E MORELOS

Expuesto lo anterior, es menester señalar que las irregularidades señaladas en las observaciones que se analizan evidencian el manejo inadecuado de la Cuenta Pública como lo es la no autorización en los pagos fuera del tabulador, no aplicar la retención del Impuesto Sobre la Renta, falta de procedimientos operativos y duplicidad de pagos; diferencia en el registro contable y recibo de pago; a cargo del Organismo Auditado correspondían a la Tesorería General de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

En las condiciones anteriores, se llega a la convicción que la Tesorería General de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; era la responsable de proporcionar al Órgano Auditado toda la información necesaria para la realización de la solventación, es decir, un servidor público distinto al sujeto al procedimiento, con la atribución específica, por lo que no se surte la inobservancia de una acción fijada que tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacerla; luego, estructuralmente, no se actualiza la infracción de un deber jurídico.

Robustece la consideración anterior el artículo 60 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos, en la medida que establece que "... Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos son personales...", es decir,

atribuibles a quien en forma directa llevó a cabo la acción o la omisión consideradas infractoras.

En ese tenor, conforme a las reglas de valoración de las pruebas el acervo documental que soporta la observación no puede considerarse como una prueba de cargo válida contra del ciudadano

Amén lo anterior, se estima que las pruebas no demuestran plenamente que la actuación del Ciudadano se adecua a la conducta o causa de responsabilidad expresamente sancionada en la Ley. Por tanto, no existen elementos de prueba aptos, idóneos, bastantes ni concluyentes para tener por demostrados todos los elementos que configuran la causa legal de responsabilidad.

En otras palabras, se considera que existe prueba insuficiente, porque del conjunto de probanzas valoradas que han sido referenciadas en el Considerando Sexto de la presente resolución, no se llega a la certeza plena de las imputaciones de responsabilidad en su contra.



Tiene aplicación la tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito al resolver el amparo directo 145/2004, de rubro y texto siguientes:

Época: Novena Época
Registro: 179803
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XX, Diciembre de 2004
Materia(s): Administrativa
Tesis: IV.2o.A.126 A
Página: 1416

PRUEBA INSUFICIENTE EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En observancia a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, para que pueda tenerse por acreditada alguna causa de responsabilidad administrativa de



ESAF Morelos

Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos



584

un servidor público es requisito indispensable que las pruebas demuestren plenamente que su actuación se adecua a la conducta o causa de responsabilidad expresamente sancionada en la ley. Por tanto, si no existen elementos de prueba aptos, idóneos, bastantes ni concluyentes para tener por demostrados todos los elementos que configuran la causa legal de responsabilidad, debe estimarse que existe prueba insuficiente, porque del conjunto de probanzas valoradas no se llega a la certeza plena de las imputaciones de responsabilidad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 145/2004. Luis Alejandro Vázquez Vázquez. 6 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: José Elías Gallegos Benítez. Secretario: Martín Ubaldo Meriscal Rojas.

Consecuentemente, es inexistente la responsabilidad resarcitoria por esta causa y se impone absolver de la misma a la persona sujeta a procedimiento.

Por último se analiza la observación número 034, de carácter resarcitorio.

OBSERVACIÓN 34. LA IMPROCEDENCIA DEL CONVENIO FUERA DE JUICIO, PARA REGULARIZAR LA OBRA, POR NO ESTAR REGULADA POR LA NORMATIVIDAD CONDUCENTE, ADEMÁS DE NO COMPROBAR EL EJERCICIO DEL RECURSO DE LA ESTIMACIÓN ÚNICA, POR PERTENECER A OTRO CONTRATO.

La observación que se analiza se refiere a irregularidades cometidas en los contratos de obra pública. Al respecto el servidor público sujeto a procedimiento manifestó en su escrito de contestación que: "... En primer lugar es importante precisar que el suscrito no intervino en el acto jurídico, en consecuencia no es dable jurídicamente que se pretenda fincar responsabilidad de un acto en el cual no tuvo intervención de la propia observación, por lo que se desprende el que los que participaron fueron, C. y el Arq.

que en su momento fungían como Secretario de Administrativo y Director General de Desarrollo de Obras respectivamente, es decir no participe en ello, por lo cual en términos del artículo 60 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos, la



BO DE RELO

responsabilidad es personal, en tal razón, no hay elementos jurídicos para pretender sancionar al suscrito por el contenido de esta información".

Como puede apreciarse, la causa de responsabilidad que se aduce es la improcedencia del convenio fuera de juicio, además de no comprobar el ejercicio del recurso de la estimación única, por pertenecer a otro contrato.

Para estar en condiciones de determinar la responsabilidad por omisión conviene tener presente que en el terreno de la responsabilidad administrativa, la omisión, social y jurídicamente relevante, estará referida siempre a una acción determinada, cuya no realización constituye su existencia. No hay una omisión en sí, sino siempre y en todo caso, la omisión de una acción concreta. De aquí se desprende que el autor de una infracción administrativa debe estar en condiciones de poder realizar la acción; si no existe tal posibilidad, por las razones que sean, no puede hablarse de omisión.

Omisión no es, un simple no hacer nada. Es no realizar una acción que el sujeto está en situación de poder hacer.

Todas las cualidades que constituyen la acción en sentido activo (finalidad y causalidad) han de estar a disposición del sujeto para poder hablar de omisión.

La omisión administrativa es, entonces, la omisión de la acción esperada. De todas las acciones posibles que un servidor puede realizar, al ordenamiento jurídico administrativo sólo le interesa aquella que la administración pública espera que el servidor haga, porque le está impuesto el deber legal de realizarla.

La responsabilidad resarcitoria omisiva consiste, por tanto, invariablemente en la inobservancia de una acción fijada que el servidor tenía la obligación de efectuar y que, además,



DEL CONG
ESTADO DE



ESAF Morelos

Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos



585

podía hacer; luego, ésta es, estructuralmente, la infracción de un deber jurídico.

Lo esencial en esta responsabilidad es el incumplimiento de un deber, al omitir el servidor una acción mandada y, por tanto, esperada con base en el ordenamiento jurídico, con la puntualización de que la omisión también puede presentarse como una infracción de resultado, al vincularse el "dejar de hacer" a una consecuencia.

Tiene aplicación al caso, la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito al resolver el amparo directo 130/2003, de rubro y texto siguientes:

Época: Novena Época
Registro: 183409
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XVIII, Agosto de 2003
Materia(s): Administrativa
Tesis: VI.3o.A.147 A
Página: 1832

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR OMISIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN SU CONFIGURACIÓN.

En el terreno de la responsabilidad administrativa, la omisión, social y jurídicamente relevante, estará referida siempre a una acción determinada, cuya no realización constituye su existencia. No hay una omisión en sí, sino siempre y en todo caso, la omisión de una acción concreta. De aquí se desprende que el autor de una infracción administrativa debe estar en condiciones de poder realizar la acción; si no existe tal posibilidad, por las razones que sean, no puede hablarse de omisión. Omisión no es, pues, un simple no hacer nada, es no realizar una acción que el sujeto está en situación de poder hacer. Todas las cualidades que constituyen la acción en sentido activo (finalidad y causalidad), han de estar a disposición del sujeto para poder hablar de omisión. La omisión administrativa es, entonces, la omisión de la acción esperada. De todas las acciones posibles que un servidor puede realizar, al ordenamiento jurídico administrativo sólo le interesa aquella que la administración pública espera que el servidor haga, porque le está impuesto el deber legal de realizarla. La responsabilidad administrativa omisiva consiste, por tanto, invariablemente en la inobservancia de una acción fijada que el servidor tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacer; luego, ésta es, estructuralmente, la infracción de un deber jurídico. De esta suerte, lo esencial en esta responsabilidad es el incumplimiento de un deber, al omitir el servidor una acción mandada y, por tanto, esperada con base en el ordenamiento jurídico, con la puntualización de que la omisión también puede presentarse como una infracción de resultado, al vincularse el "dejar de hacer" a una consecuencia.



TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 130/2003. 12 de junio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca.
Secretario: Jorge Arturo Porras Gutiérrez.

Expuesto lo anterior, es menester señalar que conforme a la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos vigente en la fecha de la observación, la improcedencia del convenio fuera de juicio, además de no comprobar el ejercicio del recurso de la estimación única, por pertenecer a otro contrato, a cargo del Organismo Auditado correspondían al Director General de Desarrollo de Obras de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

En las condiciones anteriores, se llega a la convicción que la Dirección General de Desarrollo de Obras de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; era la responsable de proporcionar al Órgano Auditado toda la información necesaria para la realización de la solventación, es decir, un servidor público distinto al sujeto al procedimiento, con la atribución específica, por lo que no se surte la inobservancia de una acción fijada que tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacerla; luego, estructuralmente, no se actualiza la infracción de un deber jurídico.

Robustece la consideración anterior el artículo 60 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos, en la medida que establece que "... Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos son personales...", es decir, atribuibles a quien en forma directa llevó a cabo la acción o la omisión consideradas infractoras.

En ese tenor, conforme a las reglas de valoración de las pruebas el acervo documental que soporta la observación no puede considerarse como una prueba de cargo válida contra del ciudadano





ESAF Morelos

Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos



586

Amén lo anterior, se estima que las pruebas no demuestran plenamente que la actuación del Ciudadano se adecua a la conducta o causa de responsabilidad expresamente sancionada en la Ley. Por tanto, no existen elementos de prueba aptos, idóneos, bastantes ni concluyentes para tener por demostrados todos los elementos que configuran la causa legal de responsabilidad.

En otras palabras, se considera que existe prueba insuficiente, porque del conjunto de probanzas valoradas que han sido referenciadas en el Considerando Sexto de la presente resolución, no se llega a la certeza plena de las imputaciones de responsabilidad en su contra.

Tiene aplicación la tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito al resolver el amparo directo 145/2004, de rubro y texto siguientes:

Época: Novena Época
Registro: 179803
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XX, Diciembre de 2004
Materia(s): Administrativa
Tesis: IV.2o.A.126 A
Página: 1416

PRUEBA INSUFICIENTE EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En observancia a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, para que pueda tenerse por acreditada alguna causa de responsabilidad administrativa de un servidor público es requisito indispensable que las pruebas demuestren plenamente que su actuación se adecua a la conducta o causa de responsabilidad expresamente sancionada en la ley. Por tanto, si no existen elementos de prueba aptos, idóneos, bastantes ni concluyentes para tener por demostrados todos los elementos que configuran la causa legal de responsabilidad, debe estimarse que existe prueba insuficiente, porque del conjunto de probanzas valoradas no se llega a la certeza plena de las imputaciones de responsabilidad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 145/2004. Luis Alejandro Vázquez Vázquez. 6 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: José Elías Gallegos Benítez. Secretario: Martín Ubaldo Mariscal Rojas.

Consecuentemente, es inexistente la responsabilidad resarcitoria por esta causa y se impone absolver de la misma a la persona sujeta a procedimiento.

NOVENO. Inexistencia de responsabilidad. Por las razones y fundamentos expuestos, con apoyo en el artículo 61, fracción II de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos, se resuelve que son inexistentes las responsabilidades administrativas y resarcitorias imputadas al ciudadano en el presente procedimiento y por las causas consideradas para su inicio, no habiendo lugar a fincar pliego definitivo de observaciones ni a imponer sanción alguna. **En consecuencia, se le absuelve de las mismas.**

DÉCIMO. Nuevas causas de responsabilidad o de otras personas. En términos del artículo 61, fracción III de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos, que a la letra dice:

Artículo 61.- El fincamiento de responsabilidades resarcitorias, multas y sanciones, se sujetará al procedimiento siguiente:

III. Si celebrada la audiencia la Auditoría Superior advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias:

Y atento al contenido de la presente resolución, no pasan inadvertidas las imputaciones realizadas en el pliego de observaciones a la Tesorería General, Dirección General de Desarrollo de Obras y Secretaría de Administrativo de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, respectos a sendos incumplimientos atribuidos en las observaciones no solventadas.

No obstante, se debe considerar que, en cuanto a dichas imputaciones, las facultades de la Entidad Superior de





ESAF Morelos

Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos



Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos se encuentran prescritas conforme al artículo 69 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos, por lo que no ha lugar a la formulación de causa en su contra.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, con apoyo además en el artículo 61, fracción II de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **ABSUELVE** al ciudadano en su carácter de Rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos durante el periodo comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve, de la responsabilidad administrativa imputada en las **OBSERVACIONES: 013, 024, 026, 028, 029, 030, 031, 032, 033, 035 y 036**, por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando Octavo de esta resolución.

SEGUNDO. Se **ABSUELVE** al ciudadano en su carácter de Rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos durante el periodo comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve, de la responsabilidad resarcitoria imputada en las **OBSERVACIONES: 003, 015, 016, y 034**, por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando Octavo de esta resolución.

TERCERO. No ha lugar a iniciar procedimiento administrativo de responsabilidades en contra de los entonces titulares de la Tesorería General, la Dirección General de Desarrollo de Obras y Secretaría de Administrativo, por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando Décimo de esta resolución.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE, háganse las anotaciones correspondientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así definitivamente lo resolvió y firma el Licenciado **JOSÉ VICENTE LOREDO MÉNDEZ**, Auditor General de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos, auxiliado de los Ciudadanos Licenciado **CÉSAR ADRIÁN MENDOZA CAPETILLO**, Director General Jurídico y Licenciado **JUAN MORENO MONTERO**, Director de Responsabilidades de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos, con quienes actúa y hace constar.

JVLM/CAMC/JMM/jfgs*



----- NADA VÁLIDO DESPUÉS DE ESTA LÍNEA -----



DEL C
ESTADO