

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES**  
**EXPEDIENTE NÚMERO:** ESAF/DGJ/PAR/020/02-18  
**SUJETO A PROCEDIMIENTO:** C.  
**ENTIDAD FISCALIZADA:** SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DE EMILIANO ZAPATA, MORELOS.  
**PERIODO:** DEL 01 DE ENERO AL 10 DE OCTUBRE 2011.

Cuernavaca, Morelos, a doce del mes de marzo del año dos mil dieciocho.

**V I S T O S** para resolver en definitiva los autos del expediente administrativo número **ESAF/DGJ/PAR/020/02-18** formado con motivo del procedimiento administrativo de responsabilidades instruido en contra del ciudadano quien se desempeñó como Director del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; durante el periodo comprendido del uno de enero al diez de octubre de dos mil once, y

**R E S U L T A N D O**

**PRIMERO. Inicio de procedimiento.** Mediante auto de fecha doce de febrero de dos mil dieciocho, se radicó el procedimiento administrativo de responsabilidades bajo el número **ESAF/DGJ/PAR/020/02-18**, derivado de las observaciones no solventadas contenidas en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del ente fiscalizado denominado Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Emiliano Zapata de Morelos, correspondiente al ejercicio presupuestal dos mil once, emitido el veintiuno de noviembre de dos mil doce, resultando (03) TRES observaciones no solventadas de las (03) TRES observaciones deducidas del pliego que le fuera notificado, siendo las siguientes:

**A) Área Financiera Resarcitoria,** observaciones número 01, 02 y 03

En dicho auto se ordenó emplazar a procedimiento administrativo de responsabilidades al ciudadano en su carácter de Director del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Emiliano Zapata; durante el periodo comprendido del uno de enero diez de octubre de dos mil once, corriéndole traslado con los documentos respectivos y citándola 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 aquella fecha.

**SEGUNDO. Emplazamiento, traslado y citación.** El primero de marzo de dos mil dieciocho, se notificó al ciudadano el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades incoado en su contra.



**TERCERO. Audiencia de Ley.** El siete de marzo de dos mil dieciocho 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

En la audiencia se le hizo 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 un tomo que integran el expediente **ESAF/DGJ/PAR/020/02-18**, 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 siete de marzo de dos mil dieciocho, en el que también ofreció las 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 la misma Audiencia de Ley, se tuvieron por formulados y desahogados los Alegatos al Servidor Público Sujeto a Procedimiento y, por así permitirlo el estado procesal, se ordenó turnar los 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; la Vigésima Tercera Disposición Transitoria de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Morelos publicada en el Periódico

Oficial "Tierra y Libertad" número 5514 de fecha diecinueve de julio de dos mil diecisiete; el 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; 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 de la Vigésima Tercera Disposición Transitoria de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Morelos publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5514 de fecha diecinueve de julio de dos mil diecisiete; 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 que abroga 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 administrativas y resarcitorias del C. \_\_\_\_\_ en su carácter de Director del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Emiliano Zapata, Morelos, durante el periodo comprendido del uno de enero al diez de octubre de dos mil once, por:

- A) No haber solventado las observaciones realizadas durante el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública 2011 del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Emiliano Zapata, Morelos, durante el periodo comprendido del uno de enero al diez de octubre de dos mil once, de la 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.

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 2011 del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Emiliano Zapata, Morelos, durante el periodo comprendido del uno de enero al diez de octubre de dos mil once, emitido el veintiuno de noviembre de dos mil doce derivado del recurso de reconsideración número ASF/RRC/05/13-02, en relación con el Pliego de Observaciones de fecha diez de agosto de dos mil doce,

en su carácter de Director del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Emiliano Zapata, Morelos, durante el periodo comprendido del uno de enero al diez de octubre de dos mil once, incumplió con los plazos establecidos y el marco normativo aplicable y generó daños a la Hacienda Pública Municipal, o por el contrario, como lo sostiene en su escrito de contestación presentado en la Audiencia de Ley de fecha siete de marzo de dos mil dieciocho, no ha lugar a responsabilidad administrativa por no ser su facultad ni atribución la materia de las observaciones.

En efecto, las observaciones confirmadas a través del recurso de reconsideración son las siguientes:

Observación número	Tipo	Área	Concepto	Importe a resarcir
01	Resarcitoria	Financiera	Erogaciones Realizadas Sin Presentar Documentación Que Reúna Los Requisitos Fiscales.	\$67,952.80
02	Resarcitoria	Financiera	Erogaciones Realizadas Sin Presentar Documentación Que Reúna Los Requisitos Fiscales.	\$18,519.93
03	Resarcitoria	Financiera	Erogaciones Realizadas Sin Presentar Documentación Que Reúna Los Requisitos Fiscales.	\$1,691,349.98
			<b>Total</b>	<b>\$1,777,822.71</b>

En su defensa, adujo: *"...De acuerdo a lo anterior, la prescripción operará transcurridos cinco años contados a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fuere de carácter continuo, pero siempre, y en todo caso, limitada al principio de anualidad. Así tenemos que el periodo revisado y fiscalizado fue del 01 de enero al 10 de octubre de 2011, por lo que el plazo de la prescripción empezó a correr a partir del 11 de octubre de 2011 y se completo el 11 de octubre de 2016, salvo error de computo involuntario, sin que se me hubiese notificado el inicio del presente procedimiento para efectos de su interrupción y así evitar que se consumara la misma..."*

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 la 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 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. XXXVI/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 – por sus características – 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) 40.37 A (10a.)  
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





46

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  
ESTADO DE MORELOS  
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FISCALÍA  
ESTADO DE MORELOS

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.

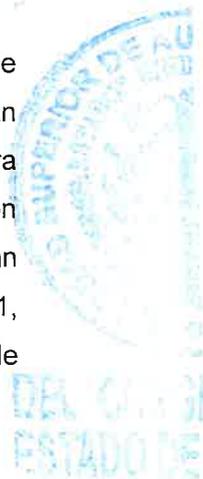
Nota: La presente tesis aborda el mismo tema que las diversas 1a. XCIII/2013 (10a.), 1a. XCIV/2013 (10a.), 1a. XCV/2013 (10a.), 1a. XCVI/2013 (10a.) y 1a. XCVII/2013 (10a.), de rubros: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. LA APLICACIÓN DE ESTE DERECHO A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DEBE REALIZARSE 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. LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.
2. LA PRESUNCIONAL.
3. LA DOCUMENTAL. Consistente en el expediente formado con el recurso de reconsideración número ASF/RRC/005/13-02, interpuesto por el suscrito, mismo que obra en los archivos de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos, prueba que se ofrece en términos del artículo 436 del Código Procesal Civil para el Estado de Morelos, de aplicación supletoria a la Ley de la materia, solicitando que las constancias que obran en dicho recurso y que has sido descritas en el cuerpo del presente escrito se tomen en consideración al momento de resolver.

**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, 436, 490, 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 artículo 60 y 61, fracción II de la Ley 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.

**OCTAVO. Análisis de los elementos que configuran la causa legal de responsabilidad y conclusiones.** Se desglosa por observación.

OBSERVACIÓN 01. Resarcitoria, Financiera. EROGACIONES REALIZADAS SIN PRESENTAR DOCUMENTACIÓN QUE REÚNA LOS REQUISITOS FISCALES.

OBSERVACIÓN 02. Resarcitoria, Financiera. EROGACIONES REALIZADAS SIN PRESENTAR DOCUMENTACIÓN QUE REÚNA LOS REQUISITOS FISCALES.

OBSERVACIÓN 03. Resarcitoria, Financiera. EROGACIONES REALIZADAS SIN PRESENTAR DOCUMENTACIÓN QUE REÚNA LOS REQUISITOS FISCALES.



El motivo de las observaciones se hizo consistir en que "...sin embargo a la hora de integrar la póliza respectiva a la liberación del pago el personal encargado de la administración omite integrar la documentación soporte."

Como puede apreciarse, la causa de responsabilidad que se aduce es la omisión en el cumplimiento de un deber legal.

Para estar en condiciones de determinar la responsabilidad por omisión conviene tener presente que en el terreno de la responsabilidad administrativa y/o resarcitoria, 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 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 respecto a las supuestas causas de responsabilidad resarcitorias que se imputan, se debe tener en consideración que conforme a la normatividad aplicable en el ejercicio fiscal dos mil once, para el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Emiliano Zapata, Morelos, las observaciones se relaciona directamente con atribuciones específicas establecidas a favor de otros servidores públicos.

En las condiciones anteriores, se llega a la convicción que son Servidores Públicos distintos al Director del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Emiliano Zapata, Morelos, los responsables de realizar las acciones ahora reprochables, 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

Amén lo anterior, se estima que las pruebas no demuestran plenamente que la actuación de 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 administrativa 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 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 al Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Emiliano Zapata, Morelos, respectos a sendos incumplimientos atribuidos en las observaciones no solventadas.



92

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

### RESUELVE

**PRIMERO.** Se **ABSUELVE** al ciudadano \_\_\_\_\_ en su carácter de Director del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Emiliano Zapata, Morelos, durante el periodo comprendido del uno de enero al diez de octubre de dos mil once, de la responsabilidad resarcitoria imputada en las **OBSERVACIONES 01, 02 Y 03 carácter resarcitoria**, por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando Octavo de esta resolución.

**SEGUNDO.** No ha lugar a iniciar procedimiento administrativo de responsabilidades en contra de los demás titulares del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Emiliano zapata, Morelos, 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 del Licenciado **CÉSAR ADRIÁN MENDOZA CAPETILLO**, Director General Jurídico y del 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/mgs

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



DEL CONGR  
ESTADO DE