

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

SENTENCIA
No. RA/019/2021

EXPEDIENTE DE ORIGEN *****
TOCA NÚMERO RA/SFA/009/2021
SENTENCIA RECURRIDA FA/005/2020
TIPO DE JUICIO JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
RECURRENTE *****
MAGISTRADA PONENTE SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA LUIS ALFONSO PUENTES MONTES
SECRETARIA GENERAL IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ
SENTENCIA: RA/019/2021

Saltillo, Coahuila de Zaragoza; a veintiséis de marzo de dos mil veintiuno.

El Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, de conformidad con los artículos 10, apartado B, fracción VII, 41, y 43 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, procede a pronunciar la siguiente:

RESOLUCIÓN

Que recae a los **Recursos de Apelación** dentro de los autos del expediente indicado en el epígrafe, en contra de la sentencia de fecha quince de diciembre de dos mil veinte, pronunciada por la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza.

ANTECEDENTES:

De las constancias que obran en autos, se desprenden los siguientes antecedentes:

1°. Sentencia. El quince de diciembre de dos mil veinte, la Sala de origen, dictó la sentencia ahora impugnada, resolviendo en los siguientes términos:

<< [...]esta Sala Especializada resuelve:

PRIMERO. Se declara la validez del acto impugnado, por los motivos y fundamentos expuestos en el considerando sexto de esta sentencia.

SEGUNDO. Notifíquese personalmente a la parte accionante, mediante oficio a las autoridades demandadas y al tercero.

[...] >>

2°. Recurso de apelación. Inconforme con la mencionada resolución, el ciudadano ***** la recurrió en apelación; recurso que fue admitido mediante auto de fecha veintiocho de enero de dos mil veintiuno, en el que además se designó como ponente a la Magistrada Sandra Luz Miranda Chuey, a fin de realizar el proyecto de resolución correspondiente, el cual, el día de hoy, se somete a la decisión del Pleno de la Sala Superior del tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

RAZONAMIENTOS

PRIMERO. Competencia. El Pleno de la Sala Superior de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es competente para conocer y resolver el presente Recurso de Apelación de conformidad con los artículos 10, apartado B, fracción VII, 41 y 43 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como 96, 97 y 98 de la Ley del

Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDO. Efectos del recurso. Conforme a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y 97 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, el recurso de apelación tiene por objeto que el Pleno de la Sala Superior confirme, ordene reponer el procedimiento, revoque o modifique las resoluciones dictadas por las Salas Unitarias.

TERCERO. Agravios. En el Recurso de Apelación interpuesto por ***** se formularon los agravios de su intención, mismos que se tienen por reproducidos como si a la letra se insertasen en la presente resolución, aplicando el principio de economía procesal.

Atendiendo al derecho a una administración de justicia pronta y expedita establecido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta aplicable la no reproducción de los agravios de referencia, pues la falta de su transcripción no deja en estado de indefensión a quienes recurren, en razón de que es precisamente de quienes provienen y, por lo mismo, obran en autos. Sustentando lo expuesto, las siguientes jurisprudencias de aplicación análoga:

<<Época: Novena Época, Registro: 1007636, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Apéndice de 2011, Tomo IV. *Administrativa Segunda Parte - TCC Primera Sección – Administrativa*, Materia(s): *Administrativa*, Tesis: 716, Página: 834.

AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS QUE EMITAN AL RESOLVER LOS RECURSOS DE REVISIÓN FISCAL. *La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias que emitan al resolver los recursos de revisión fiscal los agravios*

hechos valer por el recurrente, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo, pues en términos del artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Federal, los mencionados recursos están sujetos a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución fija para la revisión en amparo indirecto; de modo que si el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación, la falta de transcripción de los aludidos motivos de inconformidad no deja en estado de indefensión a quien recurre, puesto que son precisamente de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, amén de que para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos en los que se sustenta la sentencia recurrida conforme a los preceptos legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirla.>>

<<Época: Novena Época, Registro: 16652, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Materia(s): Común, Tesis: XXI.2o.P.A. J/30, Página: 2789

AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO EN REVISIÓN. La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias los agravios hechos valer, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo a la cual sujetan su actuación, pues el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión a las partes, pues respecto de la quejosa o recurrente, es de ésta de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, mientras que al tercero perjudicado o demás partes legitimadas se les corre traslado con una copia de ellos al efectuarse su emplazamiento o notificación, máxime que, para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos que sustentan los actos reclamados o la resolución recurrida conforme a los preceptos constitucionales y legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirlos.>>

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

CUARTO. Relación de antecedentes necesarios. Para una mejor comprensión del caso que nos ocupa, resulta conveniente citar los siguientes antecedentes:

a) En fecha once de junio de dos mil dieciocho, la Auditoría Superior del Estado de Coahuila ordenó la práctica de una visita domiciliaria para revisar y fiscalizar la cuenta pública de la administración del municipio de Francisco I. Madero, Coahuila de Zaragoza, por el ejercicio dos mil diecisiete, misma que concluyó con el acta final de fecha dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho, misma fecha en que fue notificado el Pliego de Observaciones, mediante el oficio *****.

b) En fecha dos de abril de dos mil diecinueve la Auditoría Superior del Estado de Coahuila notificó al municipio de Francisco I. Madero los resultados finales de la fiscalización por el ejercicio dos mil diecisiete, mediante el oficio de la fecha en mención, identificado con el número *****.

c) En fecha diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, el ciudadano *****, en su calidad de Contralor Municipal, emite el oficio *****, dirigido al ciudadano *****, en su carácter de Auditor de la Contraloría Municipal, mediante el cual se le comisiona e instruye para que se imponga del contenido del oficio ***** relativo a la notificación de las observaciones por el ejercicio dos mil diecisiete, solicitándole la entrega del reporte correspondiente al concluir su comisión.

d) En fecha quince de enero de dos mil veinte se emitió el oficio *****, dirigido al ciudadano *****, suscrito por el auditor *****, mediante el cual se le citó para comparecer el día veintidós de enero de dos mil veinte a la Contraloría Municipal de Francisco I. Madero, a fin de atender unas observaciones realizadas por la Auditoría Superior del Estado de Coahuila en el oficio ***** en la auditoría *****, referente a fondos federales, programas de inversión y obra pública, correspondientes a la Cuenta Pública dos mil diecisiete.

e) En fecha diez de febrero de dos mil veinte se emitió el oficio *****, consistente en citatorio dirigido al ciudadano *****, mediante el cual se le

notifica que deberá comparecer en las oficinas que ocupa el Órgano interno de Control de la Presidencia de Francisco I. Madero, el día diecisiete del mismo mes y año, a fin de que exponga lo que a su derecho convenga en torno a los hechos objeto de presunta responsabilidad administrativa, derivados del oficio ***** de fecha dos de abril de dos mil diecinueve.

f) En fecha veintisiete de febrero de dos mil veinte, se resuelve el expediente administrativo *****, instaurado en contra del ciudadano *****, en el cual se calificó como grave la conducta en que incurrió el antes mencionado, y se resolvió:

<<SEGUNDO. – Se determina la existencia de responsabilidad administrativa a cargo del *****, respecto de las imputaciones formuladas en el presente asunto, por lo que se le impone la sanción prevista en el artículo 56 fracción VI, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado(sic) de Coahuila de Zaragoza, consistente en **INHABILITACION(sic) POR EL TÉRMINO DE SEIS AÑOS, PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO**, en términos del Considerando VII de esta determinación.>>
(Énfasis de origen.)

Dicha resolución fue notificada al impetrante de origen en fecha dos de marzo de dos mil veinte.

g) Inconforme con la resolución señalada en el inciso que antecede, el ciudadano ***** promovió Juicio Contencioso Administrativo en su contra, lo anterior mediante ocurso recibido en el buzón jurisdiccional de la Oficialía de Partes de este Tribunal, en fecha veintidós de marzo de dos mil veinte.

h) Previos trámites legales, en fecha quince de diciembre de dos mil veinte, la Sala de Origen emitió la sentencia objeto del presente recurso.

QUINTO. Estudio de fondo. Se hace del conocimiento del recurrente que se procedió al análisis de los agravios formulados, examinándose en su integridad a fin de resolver la cuestión planteada, brindando la certeza jurídica de que el asunto está resuelto conforme a derecho.

En la especie, se estima que **el primer agravio, en relación con el segundo, resulta fundado y suficiente para revocar la sentencia impugnada**, al tenor de las siguientes consideraciones:

En el agravio de referencia, el recurrente combate la sentencia de origen manifestando que se debió estudiar a fondo la competencia del Contralor Interno del Ayuntamiento del Municipio de Francisco I. Madero, señalando que dicha dependencia carece de competencia para emitir la resolución impugnada, así como para imponer la sanción determinada. En el segundo punto de disenso, el pleiteante señala que indebidamente se aplicó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza, por encontrarse abrogado, citando la jurisprudencia de rubro <<RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).>>

Resulta oportuno mencionar que el estudio oficioso de la competencia por parte de este Tribunal se encuentra previsto en el último párrafo del artículo 86 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con su fracción I, numeral que a la letra dispone:

*<<Artículo 86.- Se declarará que una resolución administrativa es nula cuando se demuestre alguna de las siguientes causas:
I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución;*

[...]

El Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación en dicha resolución.>>

De tal suerte, cobra aplicación la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número de tesis 2a./J. 218/2007, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 154, Novena Época, de rubro y texto del siguiente tenor:

<<COMPETENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO RESPECTO DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DEBE SER ANALIZADA POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El artículo 238, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación y su correlativo 51, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que ese Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada. Al respecto debe decirse que ese estudio implica todo lo relacionado con la competencia de la autoridad, supuesto en el cual se incluye tanto la ausencia de fundamentación de la competencia, como la indebida o insuficiente fundamentación de la misma, en virtud de que al tratarse de una facultad oficiosa, las Salas fiscales de cualquier modo entrarán al examen de las facultades de la autoridad para emitir el acto de molestia; lo anterior con independencia de que exista o no agravio del afectado, o bien, de que invoque incompetencia o simplemente argumente una indebida, insuficiente o deficiente fundamentación de la competencia. Cabe agregar que en el

caso de que las Salas fiscales estimen que la autoridad administrativa es incompetente, su pronunciamiento en ese sentido será indispensable, porque ello constituirá causa de nulidad de la resolución impugnada; sin embargo, si considera que la autoridad es competente, esto no quiere decir que dicha autoridad jurisdiccional necesariamente deba pronunciarse al respecto en los fallos que emita, pues el no pronunciamiento expreso, simplemente es indicativo de que estimó que la autoridad demandada sí tenía competencia para emitir la resolución o acto impugnado en el juicio de nulidad.>>

Ahora bien, aclarado lo anterior, se estima oportuno transcribir la sentencia de origen en lo tocante a la competencia del **Contralor Interno del Municipio de Francisco I. Madero, Coahuila de Zaragoza**, para emitir la resolución que dirime el expediente administrativo ***** , lo que se hace a continuación:

<<[...]

A. Refiere el accionante en su **segundo** concepto de anulación, que la resolución impugnada viola en su perjuicio las garantías de legalidad y seguridad jurídica con sagradas(sic) en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el acto que se impugna se fundamenta en una ley abrogada y que la ley que era aplicable es la Ley General de Responsabilidades Administrativa, según el transitorio séptimo.

Dicha manifestación devine infundada e inoperante, pues el accionante pasa por alto lo establecido dentro del decreto 913 publicado en el Periódico Oficial de la(sic) Estado de fecha 11 de agosto de 2017, el cual señala que respecto de **las conductas** de los servidores públicos, consideradas por las leyes como faltas administrativas, **realizadas hasta antes de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se continuará aplicando la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos estatales(sic) y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza** y en su caso las demás disposiciones aplicables vigentes al momento de su ejecución.

Ahora si las conductas por las que se sanciona a ***** , se detectaron a través de la auditoría practicada respecto del ejercicio 2017, y si la Ley General de Responsabilidades Administrativas, entró en vigor a partir del día diecinueve de julio de dos mil diecisiete, por disposición de su artículo Tercero Transitorio (no diez mil dieciséis como lo refiere el accionante), es de advertirse que a la fecha en que se llevaron a cabo las conductas que dieron origen a la auditoría mencionada, no se encontraba vigente la Ley General en cita, en ese sentido, por lo tanto la ley que resulta aplicable, es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y

Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza, de conformidad con el artículo Séptimo Transitorio, de dicho cuerpo normativo.

Esto es así, pues como se advierte del expediente anexo en folder beige del procedimiento con número de expediente *********, y de las facturas anexas en la contestación a la demanda de fecha trece de julio del dos mil veinte, los pagos de facturas se realizaron entre los meses de marzo a julio, por lo que las conductas se actualizaron en esas fechas esto es, antes de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades.

B. Respecto al concepto de impugnación identificado como **primero**, donde el accionante señala que el Contralor Interno de la Presidencia de Francisco I. Madero, Coahuila, no tiene facultad para imponer sanción, el mismo resulta infundado.

Esto es así ya que como se mencionó en párrafos anteriores, es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza la que resulta aplicable, en ese sentido, las disposiciones que determina(sic) la competencia de las autoridades para llevar a cabo el procedimiento que nos ocupa, son las contenidas en dicha legislación específicamente lo dispuesto por su artículo 3, fracción IX, mismo que dispone:

ARTICULO 3o.- Son autoridades competentes para aplicar la presente Ley:

IX.- Los Órganos Municipales de Control.

En ese orden de ideas, si el procedimiento fue iniciado en seguimiento a las observaciones detectadas por la Auditoria Superior del Estado, como obra en la carpeta anexa al presente procedimiento, específicamente por el oficio *********, DE(sic) **fecha dos de abril de dos mil diecinueve**, girado al Presidente Municipal de Francisco I. Madero, por parte del Titular de Asuntos Jurídicos de la Auditoria Superior del Estado, en el cual se adjunta <<Resultado final de fiscalización superior, de fecha dos de abril de dos mil diecinueve, remitida mediante oficio *********, y en específico el que contiene la cédula de observación *********>> (visible en la carpeta del procedimiento de responsabilidad administrativo mismo que se encuentra como anexo en folder color beige), y si el Contralor Interno fundamento su actuar en los artículo 3, fracción IX, 64 y 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza y el numeral 133, fracciones II, y XVI del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, mismos que se plasmaron en los oficios ******* de fecha quince de enero de dos mil veinte; ***** del día diez de febrero del presente año**; y en la audiencia inicial celebrada el día diecisiete de febrero del dos mil veinte, esto nos lleva a concluir que existe una debida fundamentación de la autoridad denominada Contralor Interno de la Presidencia de Francisco Madero, Coahuila y que el mismo si es competente para resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa, derivado de la auditoria en mención.>> (Énfasis de origen)

Así, esta Sala Superior difiere del criterio sustentado por la Sala *a quo*, pues, por una parte, respecto del apartado <<A>>, relativo a la normativa que debe aplicarse a los procedimientos de responsabilidades administrativas iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, existe criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual se dispone que el momento que se debe tomar en cuenta para determinar la legislación a aplicar no lo es la fecha de comisión de las conductas que presuntamente resulten en responsabilidad administrativa, ni la fecha en que se conocieron éstas, sino que debe atenderse a la fecha en que se dio inicio a la investigación relativa.

Lo anterior se verifica de la ejecutoria de la Contradicción de Tesis 103/2020¹, que dice:

<<30. Así, la Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla reglas específicas en cuanto a etapas procesales, reglas sobre caducidad, procedencia y valoración de pruebas, autoridades involucradas –investigadora, sustanciadora y resolutora–,(5) así como tipos de faltas,(6) sanciones y autoridades vinculadas en la aplicación de la ley.(7) De manera que el nuevo procedimiento en materia de responsabilidad administrativa se compone de diversas etapas:

1. Diligencias para adquirir información y medios de prueba, iniciadas de oficio, con motivo de una auditoría o a partir de una denuncia, que concluyen si la autoridad advierte la comisión de irregularidades, con su calificación y la emisión de un informe;

2. La integración del expediente a partir de la admisión del informe, el emplazamiento y la citación a las partes, la celebración de una audiencia inicial, el ofrecimiento, la

¹ ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 8 DE JULIO DE 2020. Registro digital: 29535; Asunto: CONTRADICCIÓN DE TESIS 103/2020; Décima Época; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 79, Octubre de 2020, Tomo I, página 881; Instancia: Segunda Sala.

admisión y el desahogo de pruebas, así como alegatos, y el cierre de instrucción; y,

3. El dictado de la resolución.

31. Asimismo, distingue labores que asigna a autoridades diferentes entre sí, aun cuando pertenezcan al mismo órgano contralor, da paso a la participación de diversos agentes, además de a la autoridad y a los imputados, da el carácter de terceros a quienes se puedan ver afectados por la resolución final, incluyendo la parte denunciante. Derivado de ello, surgen nuevas obligaciones, como lo es la notificación a estos últimos, a fin de que las resoluciones alcanzadas puedan ser materia de impugnación a través de recursos ordinarios. Los deberes a cargo del investigador también se amplían, con la formulación del informe de presunta responsabilidad, en el cual, entre otros aspectos, se califica como grave o no grave la conducta imputada, y se da noticia de las pruebas que serán ofrecidas para acreditar la irregularidad.

32. Todo esto influye en gran medida en el nuevo procedimiento regulador por parte de la ley general, puesto que con la anterior ley, la mencionada calificación previa de la conducta solamente tenía efectos relevantes en cuanto a la decisión de fondo, mientras que actualmente influye en aspectos adjetivos.

33. De tal modo, se advierte la incorporación de instituciones jurídicas novedosas que conllevan, por una parte, el establecimiento de derechos procesales a favor de quien denunció los hechos y de quien resiente la imputación, así como de mecanismos para abonar a la seguridad jurídica de las partes involucradas y para coadyuvar en la correcta solución del caso; por otra, la ya referida creación de un procedimiento provisto de distintas fases claramente diferenciadas, pero con un necesario nexo entre sí, por haber sido constituidas de manera concatenada y sistemática. Es decir, las diversas fases, desde la investigación hasta la resolución, están estrechamente vinculadas, ya que su diseño corresponde al de un mecanismo secuencial, en el que las determinaciones iniciales influyen en el trámite posterior.

34. Contrario a lo anterior, en las normas abrogadas –Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos/Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos– no había participación directa de las partes durante la investigación (además, no se reconocía ese grado de intervención al denunciante), tampoco había asunción de responsabilidad como incentivo para coadyuvar en aquella; medios de defensa ordinarios durante la etapa de sustanciación ni una actuación específica para determinar la gravedad (como es el informe de presunta responsabilidad), sino hasta la imposición de la medida sancionatoria.

35. No obstante lo anterior, y que la nueva legislación prevea derechos procesales que no existían, como la intervención de la parte denunciante, de los cuales no gozarán quienes hayan sido investigados o presentado denuncias bajo la normatividad abrogada, cabe mencionar que tratándose de normas procesales no existe adquisición de derechos adjetivos ni son aplicables, por lo general, las reglas atinentes a la aplicación retroactiva (ya sea en perjuicio o en beneficio), aunado a que la combinación de ambos regímenes generaría una

incompatibilidad que podría provocar un perjuicio en la investigación y eventual sanción de irregularidades.

36. De manera que, si el artículo tercero transitorio(8) de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que sólo los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esa normativa se sustanciarán conforme a la ley anterior; no puede extenderse esa regla a los asuntos no iniciados. Por tanto, es válido llevar a cabo un procedimiento conforme a la nueva legislación, a pesar de que la conducta se hubiere cometido con anterioridad a su entrada en vigor.

37. Ello en atención a que la Ley General de Responsabilidades Administrativas fue creada como un cuerpo normativo que busca englobar la totalidad de las actuaciones necesarias para determinar la existencia de causales de responsabilidad y, en su caso, sancionarlas, regulando desde los aspectos más esenciales hasta los accesorios. Lo cual generó que las etapas procedimentales estuvieran enlazadas y tuvieran un efecto unas respecto de otras; de manera relevante, la investigación hacia la resolución, con motivo del tratamiento diferenciado entre conductas calificadas como graves y las que no lo fueron. En contraste, las leyes anteriores no prevén realizar esa calificación previa a la etapa de sustanciación y tampoco un método para definir quién debe resolver sobre la sanción.

38. Por tanto, por la estrecha vinculación entre la fase de investigación – la cual prevé elementos antes inexistentes – y las posteriores, se cuenta con elementos para advertir la modificación de las normas adjetivas existentes antes de la vigencia de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y las que ésta contiene, particularmente, en cuanto al tránsito de la fase de investigación a la de resolución que, además de contar con la adición de las prerrogativas y los agentes participantes ya indicados, requiere una determinación previa de la gravedad de la imputación.

39. Luego, si la autoridad efectuó la investigación sin apegar a las reglas de la ley general, someterla a iniciar el procedimiento, en su fase de sustanciación, con base en ésta, la obligaría a hacerla sin calificación previa sobre la gravedad de las conductas, contenida en el informe de presunta responsabilidad, que determina tanto la competencia como las reglas de trámite, lo cual, inclusive podría ocasionar la actualización de causales de improcedencia y sobreseimiento, con el riesgo de obstaculizar el cumplimiento de los fines de la norma e, inclusive, impunidad por conductas constitutivas de responsabilidad, con motivo de vicios adjetivos de carácter formal. En otras palabras, la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece un sistema concatenado incompatible con lo establecido conforme a la ley abrogada o a las disposiciones derogadas, por lo que en la sustanciación del procedimiento administrativo debe regir la aplicación de uno solo de estos ordenamientos.

40. Es decir, no es viable pretender iniciar una investigación basada en una ley (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos), para que, conforme a los resultados, la sustanciación del procedimiento se realice basado en otra (Ley General de Responsabilidades Administrativas) conforme a la cual aspectos sustanciales quedan definidos a partir de las anteriores actuaciones. Por lo que lo procedente es que, si los actos de índole adjetiva en una etapa son llevados de acuerdo con las reglas de una ley, los subsecuentes deben estar regidos por la misma, en tanto aquéllos se verán reflejados en ésta y son un presupuesto de su adecuada finalización.

41. En conclusión, como los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas implican que el trámite sea uniforme, desde la investigación hasta la resolución, y sus etapas no se puedan entender de manera aislada, **el procedimiento al que se refirió el legislador en el transitorio se debe considerar iniciado con la investigación para determinar la legislación aplicable en razón del tiempo**; por tanto, si la conducta se ejecutó antes del diecinueve de julio de dos mil diecisiete pero **la investigación inició en esa fecha o en una posterior, el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

42. Ahora bien, es cierto que un punto importante es la calificación de la conducta como grave o no grave, lo que no se realizaba de manera previa con la anterior legislación; sin embargo; ello no representa un obstáculo, porque la gravedad de la conducta estaba establecida en el artículo 13, antepenúltimo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en los términos siguientes: "... En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XVI, XIX, XIX-C, XIX-D, XXII y XXIII del artículo 8 de la ley.", lo que pone de manifiesto que existía un parámetro eficaz para hacer esa calificación de manera previa, como lo establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el nuevo procedimiento; por tanto, ahora con el nuevo procedimiento se tiene la obligación de hacer la calificación de manera previa a la resolución.

43. Por tal motivo, cabe precisar que, **una vez concluida la investigación, la autoridad encargada de tramitar el procedimiento e imponer en su caso la sanción correspondiente, será aquella competente conforme a lo previsto en la presente ejecutoria**

[...]>> (Énfasis añadido)

De dicha ejecutoria derivó la jurisprudencia consultable con el número de tesis 2a./J. 47/2020 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 79, Octubre de 2020, Tomo I, página 898, Décima Época, de rubro y texto del siguiente tenor:

<<RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE

PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).

Hechos: El Pleno de Circuito y el Tribunal Colegiado de Circuito contendientes analizaron cuál legislación resulta aplicable para el procedimiento de responsabilidad administrativa si la conducta se ejecutó antes del 19 de julio de 2017, pero la investigación inició en esa fecha o en una posterior. Al respecto llegaron a soluciones contrarias, pues para el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito concluyó que la legislación aplicable para el procedimiento es la vigente en la fecha en que se cometió la conducta.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

*Justificación: La Ley General de Responsabilidades Administrativas fue creada como un cuerpo normativo que busca englobar la totalidad de las actuaciones necesarias para determinar la existencia de causales de responsabilidad y, en su caso, sancionarlas, lo cual generó que las etapas procedimentales estuvieran enlazadas y tuvieran un efecto unas respecto de otras; la estrecha vinculación entre la fase de investigación y las posteriores, implica que el trámite sea uniforme, desde la investigación hasta la resolución, y sus etapas no se pueden entender de manera aislada. **Ahora bien, de conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los procedimientos administrativos iniciados antes del 19 de julio de 2017 deberán concluir según las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. Sin embargo, si la conducta se ejecutó antes de esa fecha, pero la investigación inició con posterioridad a ella, el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la resolución será emitida por la autoridad competente.**>> (Énfasis añadido)*

Argumentos que esta Sala Superior hace propios por ser vinculatorios, así como lo es la jurisprudencia de mérito, de conformidad con el artículo 217 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo dicho orden de ideas, aun tomando como punto de partida la fecha más antigua, esto es, el día once

de junio de dos mil dieciocho en que la Auditoría Superior del Estado de Coahuila ordenó la práctica de una visita domiciliaria para revisar y fiscalizar la cuenta pública de la administración del municipio de Francisco I. Madero, Coahuila de Zaragoza, por el ejercicio dos mil diecisiete, resulta evidente la aplicabilidad de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al haber entrado en vigor el diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

Lo que resulta relevante toda vez que, de conformidad con la referida Ley General de Responsabilidades Administrativas, la autoridad investigadora no puede ser la misma que la sancionadora, amén de que, tratándose de faltas administrativas graves, la autoridad competente en la especie para su imposición lo es el Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, a través de su Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas. Esto se verifica de los artículos 3, fracciones II, III, IV, XVI y XXVII, así del artículo 78 de la Ley en comento, que establecen:

<<Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

II. Autoridad investigadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas;

III. Autoridad substanciadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora;

IV. Autoridad resolutora: Tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las Faltas administrativas graves, así

como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente;

[...]

XVI. Falta administrativa grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas;

[...]

XXVII. Tribunal: La Sección competente en materia de responsabilidades administrativas, de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o las salas especializadas que, en su caso, se establezcan en dicha materia, así como sus homólogos en las entidades federativas.

[...]>>

<<**Artículo 78.** Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;

II. Destitución del empleo, cargo o comisión;

III. Sanción económica, y

IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la Falta administrativa grave.

La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.

En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.>>

Lo anterior es de medular importancia toda vez que, en la resolución de fecha veintisiete de febrero de dos mil veinte, que dirime el expediente ***** , se señaló:

<<1.- Es grave la conducta en la que incurrió el *****
[...]>>

De donde se verifica que el **Contralor Interno del Republicano Ayuntamiento de Francisco I. Madero**, pretendió sancionar una falta administrativa excediendo sus facultades.

En otro orden de ideas, respecto del apartado B de la sentencia definitiva objeto del presente recurso, debe decirse que aún suponiendo que debiera atenderse a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza, como sostuvo la Sala de Origen, no pasa inadvertido que la sanción impuesta en la resolución combatida en el juicio de nulidad, se sustenta en el artículo 56, fracción VI, de dicho cuerpo normativo, siendo oportuno traer a colación su contenido, así como del artículo 60, fracción V, de la misma norma, ambos vigentes hasta antes del once de agosto de dos mil diecisiete, que disponían:

<<ARTICULO 56.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

[...]

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquellos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en la zona económica, correspondiente a la Capital del Estado; y de tres años a diez años si excede de dicho límite.>>

<<ARTICULO 60.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 56, a los servidores públicos de la Administración Pública del Estado, centralizada y paraestatal, se observarán las siguientes reglas:

[...]

*V.- **La inhabilitación** para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, **será aplicable por resolución jurisdiccional**, que dictará el órgano que corresponda, según las leyes aplicables; y>> (Énfasis añadido).*

Sin que de los artículos 3, fracción IX, 64 y 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza y el

numeral 133, fracciones II, y XVI del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, a que se refiere el a quo se desprenda facultad alguna a favor del **Contralor Interno del Republicano Ayuntamiento de Francisco I. Madero** para resolver en carácter de órgano jurisdiccional.

Dichos preceptos disponen, respectivamente:

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza²

<<**ARTICULO 3o.**- Son autoridades competentes para aplicar la presente Ley:

[...]

IX.- Los Organos(sic) Municipales de Control;>>

<<**ARTICULO 64.**- Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, mismas que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidas de las sanciones en que incurrirán quienes falten a la verdad.>>

<<**ARTICULO 65.**- Las resoluciones y acuerdos que tengan lugar durante el procedimiento al que se refiere este capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo del órgano estatal de control, mismo que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.>>

Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza

<<**ARTÍCULO 133.** Son facultades y obligaciones del Contralor Municipal:

[...]

II. Vigilar el cumplimiento de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado y aplicarla en los casos que proceda.³

[...]

XVI. Conocer e investigar los actos, omisiones y conductas de los servidores públicos para fincar responsabilidades administrativas, aplicando las sanciones correspondientes en los términos que las leyes señalen y, en su caso, turnar al Síndico los asuntos cuyos hechos se consideren constitutivos de delito a fin de que éste presente la denuncia y/o querrela correspondiente ante el Ministerio Público, presentándole para tal efecto la colaboración que se le requiera.>>

² Los artículos transcritos fueron derogados, lo que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha once de agosto de dos mil diecisiete.

³ Fracción reformada, publicada en el Periódico Oficial del Estado en fecha siete de agosto de dos mil veinte, para quedar como sigue: <<II. Vigilar el cumplimiento de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y aplicarla en los casos que proceda.>>

El texto aquí transcrito de los preceptos legales, como ya se dijo, corresponde a su contenido previa a las adecuaciones y reformas a que fueron sujetas las normativas correspondientes con motivo de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo que sucedió en fecha diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

Por todo lo anterior, es que esta Sala Superior se aparta del criterio sustentado por la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, siendo procedente **revocar la sentencia de fecha quince de diciembre de dos mil veinte** emitida por la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas.

En consecuencia de la revocación de la sentencia recurrida, y ante la falta de competencia del **Contralor Interno del Republicano Ayuntamiento de Francisco I. Madero**, con fundamento en el artículo 10, inciso B, fracción VII, en relación con el diverso artículo 87, fracción III, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicable por analogía, el **Contralor Interno del Republicano Ayuntamiento de Francisco I. Madero** deberá emitir una nueva determinación en la que **deje insubsistente la resolución de fecha veintisiete de febrero de dos mil veinte que resuelve el expediente *******, así como todo lo actuado con anterioridad, y hecho lo anterior, acuerde lo que en derecho corresponda.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, resuelve:

PRIMERO. Se revoca la sentencia definitiva de fecha quince de diciembre de dos mil veinte, dictada por la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, dentro del Juicio Contencioso Administrativo con número de expediente *****.

SEGUNDO. Por las razones expuestas en el considerando QUINTO de la presente resolución, el **Contralor Interno del Republicano Ayuntamiento de Francisco I. Madero** deberá dejar insubsistente la resolución de fecha veintisiete de febrero de dos mil veinte que resuelve el expediente *****, así como todo lo actuado con anterioridad, y hecho lo anterior, acuerde lo que en derecho corresponda.

TERCERO. El **Contralor Interno del Republicano Ayuntamiento de Francisco I. Madero**, deberá dar cumplimiento a lo ordenado en el presente fallo, en los términos precisados en el considerando QUINTO, **dentro de los quince días siguientes contados a partir de que la sentencia quede firme**, de acuerdo con lo señalado en el artículo 85 fracción IV de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

CUARTO. Remítase testimonio de esta resolución a la Sala de su procedencia, así como los anexos enviados para la resolución del Recurso de Apelación, y en su oportunidad, archívese la toca como asunto concluido.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE, conforme a lo dispuesto por el artículo 26, fracción V de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

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



SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG
Magistrada Presidenta

SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY
Magistrada

MARÍA YOLANDA CORTES FLORES
Magistrada

ALFONSO GARCÍA SALINAS
Magistrado

MARCO ANTONIO MARTÍNEZ VALERO

Magistrado

IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ
Secretaria General de Acuerdos

En la misma fecha se incluyó la resolución que antecede en la lista de acuerdos. Conste. -----

(Hoja de firmas perteneciente a la sentencia RA/019/2021, emitida dentro de los autos de la Toca RA/SFA/009/2021.)



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA