



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA
PRESIDENCIA

-----**CHIHUAHUA, CHIHUAHUA A LOS VEINTISIETE DÍAS DEL MES
DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DIECISEIS.**-----

Vistos para resolver en definitiva los autos del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa No. 08/16 promovido en contra del C. **Gilberto Estrada Talamantes**, ex Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Madera, Chihuahua, en virtud de la denuncia presentada por el Lic. **Antonio Eduardo García Durán** en su carácter de Auditor Especial de Normatividad y Seguimiento de la Auditoría Superior del Estado de Chihuahua.-----

-----**RESULTANDO**-----

1. Con fecha 16 de julio del año 2015 se presentó ante este H. Congreso del Estado de Chihuahua, escrito de denuncia, por parte del Lic. **Antonio Eduardo García Durán** en su carácter de Auditor Especial de Normatividad y Seguimiento de la Auditoría Superior del Estado de Chihuahua, en contra del C. **Gilberto Estrada Talamantes**, ex Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Madera, Chihuahua.-----
2. El día 07 de marzo del año 2016, compareció ante el Lic. Jorge Neaves Chacón, Secretario de Servicios Parlamentarios y Vinculación Ciudadana del H. Congreso del Estado de Chihuahua, el C.P.C. Jesús Manuel Esparza Flores, en su carácter de Auditor Especial de Normatividad y Seguimiento de la Auditoría Superior del Estado de Chihuahua, a efecto de ratificar la denuncia antes mencionada, en términos del artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. -----
3. Mediante acuerdo de fecha 08 de marzo del año 2016, se turnó a la Presidencia del H. Congreso del Estado de Chihuahua, la multicitada denuncia, recayendo el acuerdo de radicación respectivo, de misma fecha, signado por el Dip. Jorge Neaves Chacón, Presidente del H. Congreso del Estado de Chihuahua, nombramiento contenido en Decreto No. 342/08 I P.O, del segundo año de ejercicio Constitucional de la Sexagésima segunda Legislatura, quedando radicada dicha denuncia bajo el número 44/08.-----
- 5.-Con fecha 30 de agosto del año 2016, se emplazó al C. **Gilberto Estrada Talamantes**, en el procedimiento de Responsabilidad

Administrativa en que actúa, tal como se desprende del acta de notificación personal de la misma fecha.-----

6.-Con fecha 02 de septiembre del año 2016, se recibe en Oficialía de partes del H. Congreso del Estado escrito de contestación de denuncia, signado por el **C. Gilberto Estrada Talamantes**.-----

7.-Acuerdo de fecha de 08 de septiembre del año 2016, mediante el cual se tiene al **C. Gilberto Estrada Talamantes**, dando contestación en tiempo y forma, dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa al rubro indicado y se acuerda proceder a elaborar proyecto de resolución.-----

8.- Notificación Personal de fecha 20 de septiembre del presente año, a la Lic. Eunice Méndez Tarango, representante de la parte denunciante, mediante la cual se notifica el acuerdo de fecha 08 de septiembre del año 2016.-----

9.- Notificación Personal de fecha 20 de septiembre del presente año, al **C. Gilberto Estrada Talamantes**, mediante la cual se notifica el acuerdo de fecha 08 de septiembre del año 2016.-----

10.- Acuerdo de fecha 23 de septiembre del presente año, mediante el cual se tiene por recibido y se agrega al expediente en que se actúa los escritos AENS-403/16 de fecha 22 de septiembre de 2016 recibido en Oficialía de partes de este H. Congreso del Estado el día 23 de septiembre del mismo año signado por Lic. Antonio Eduardo García Durán en su carácter de Auditor Especial de Normatividad y seguimiento y como representante legal de la autoridad denunciante Auditoría Superior del Estado, así como escrito de fecha 20 de septiembre de 2016 presentado en la misma fecha ante Oficialía de partes de este H. Congreso el cual esta signado por el **C. Gilberto Estrada Talamantes**.---

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

I.- Este H. Órgano legislativo es competente para substanciar y resolver el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa en que se actúa, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 178 de la Constitución Política del Estado, 1, 2, 3, 22, 27, 30, 31 y 34 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y 148 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, todos los ordenamientos jurídicos vigentes para el Estado de Chihuahua.-----

II.- En los procedimientos de responsabilidad administrativa que se tramitan ante esta instancia se aplicarán supletoriamente las reglas y principios de derecho contenidos en el Código de Procedimientos Civiles, en lo no previsto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ambos ordenamientos vigentes para el Estado de

Chihuahua, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 34 fracción VI de la citada Ley. -----

III.- Se presume que el C. David Rubén Ramírez López, trasgredió las obligaciones que tuvo como Servidor Público Municipal, determinadas por el ente auditor denunciante, y son motivo de la denuncia en comento, consistentes en lo siguiente:

"Mediante la auditoría practicada a la Cuenta Pública del Municipio de Madera, correspondiente al ejercicio fiscal 2011, se observó que el Ayuntamiento no fijó el importe de la caución que debe otorgar la Tesorería Municipal para el manejo de las finanzas públicas desde el inicio de sus funciones, siendo hasta el día 26 de mayo del año 2011 que en sesión de Ayuntamiento N° 17 y a petición de la propia Tesorera Municipal es que se fija una caución de \$100,000.00."

El denunciante considera que la conducta descrita es violatoria del artículo 23 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Chihuahua por considerar que el ex funcionario denunciado actuó fuera del ámbito de sus atribuciones, actualizando con ello, los supuestos de responsabilidad previstos en el mencionado artículo, específicamente la fracción I, II y XVII que establecen:

ARTICULO 23. *Todo servidor público, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con independencia de sus deberes y derechos laborales, tendrá las siguientes obligaciones:*

...

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado, y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión;

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y normas que

determinen el manejo de los recursos económicos públicos;

XVII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de las disposiciones jurídicas relacionadas con el servicio público;

Considera el denunciante que según los hechos y/u omisiones narrados en la denuncia, el ex funcionario denunciado **C. Gilberto Estrada Talamantes**, es responsable de haber sido omiso en dar cumplimiento a las obligaciones en base a que como lo refirió en el escrito de denuncia el ex Presidente Municipal es quien preside el Ayuntamiento de acuerdo al artículo 20 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, y que por tal situación dicho funcionario tenía la obligación de acuerdo al artículo 65 del referido Código, de presidir la reunión del Ayuntamiento donde se acordara fijar la caución de la entonces Tesorera a partir del 11 de octubre del 2010.

IV. Partiendo del principio contenido en el artículo 266 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua, que establece que el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el demandado los de sus excepciones, en relación con el artículo 27 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, deberá analizarse en el caso a estudio, si los hechos constitutivos de la acción se encuentran plenamente satisfechos, por lo que a criterio de este Órgano Legislativo se procederá a desmembrar la acción ejercitada en los supuestos que la componen para el efectivo estudio de su procedencia, por lo que en esas condiciones debieron probarse en autos dos supuestos esenciales, primero que el denunciado tenía el carácter de servidor público en la fecha que sucedieron los hechos objeto de la denuncia, requisito *sine qua non* para la procedencia de la acción, la cual quedo debidamente acreditada mediante la Constancia de mayoría y validez de elección del H. Ayuntamiento emitida por el Instituto Estatal Electoral del Estado de Chihuahua del 06 de julio del año 2010, acreditándose que el **C. Gilberto Estrada Talamantes**, resultó electo como Presidente Municipal para desempeñar dicho cargo por el período Constitucional comprendido del 2010-2013.

V. Respecto a lo anterior en su escrito de contestación el denunciado refiere lo siguiente:

“ a) En primer término, considero incorrecta la determinación que emite el denunciante, en el sentido

de que el suscrito en mi carácter de presidente municipal (en la época que sucedieron los hechos), sea el responsable por haber sido "omiso", (como según lo refiere) en dar cumplimiento a mis obligaciones. Se dice lo anterior porque, si bien es cierto el artículo 20 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, señala que el "presidente municipal... lo será el ayuntamiento..."; también es cierto que el ayuntamiento es un órgano deliberante, que funciona colegiadamente para la resolución de los asuntos de su competencia, tal y como lo señala el artículo 22 del mismo ordenamiento legal; en esa virtud tenemos entonces que el presidente municipal es solo un integrante más del cuerpo colegiado que conforma el Ayuntamiento...

...En relación a la actuación del Ayuntamiento como cuerpo colegiado, el artículo 65 del referido Código Municipal, claramente establece que será el Ayuntamiento quien deberá fijar la garantía por medio de la cual el tesorero municipal caucione su manejo, por lo que evidentemente que no estamos en presencia de una facultad o atribución del presidente municipal, sino por el contrario, es exclusiva del propio Ayuntamiento...

...El multicitado artículo 65 del Código Municipal, establece algunas formas en las que se podrá determinar la caución, sin embargo de una correcta interpretación y análisis de dicho numeral, se desprende que dicha disposición establece de manera enunciativa más no limitativa los medios para otorgar la caución, pues la disposición claramente señala en la parte que interesa: ... La caución "podrá" otorgarse por los siguientes medios", ante lo cual deja el criterio del Ayuntamiento el optar o no por alguno de los medios que ahí se señalan, pues el vocablo "podrá", lo que obligaría a elegir solo uno de los medios señalados en la disposición, es por ello que estimo inadecuada la interpretación que de esta disposición hace el auditor denunciante."

VI. A efecto de establecer si existen elementos suficientes para tener por acreditada la infracción que se le atribuye al **C. Gilberto Estrada Talamantes**, consistente en que el Ayuntamiento no fijó el importe de la caución que debe otorgar el Tesorero al inicio de sus funciones para el manejo de las finanzas públicas desde el inicio de sus funciones, es de señalarse que conforme a lo dispuesto por el artículo 65 del Código Municipal, efectivamente el tesorero al iniciar sus funciones deberá caucionar su manejo con la garantía suficiente que fije el Ayuntamiento, sin embargo también señala que en caso de que no lo haga, no significa que el Tesorero quede exento de contraer responsabilidad pecuniaria.

***“ARTÍCULO 65.** El tesorero, al iniciar sus funciones, deberá caucionar su manejo con la garantía suficiente que fije el Ayuntamiento, la cual podrá ser revisada cada año y, en su caso, podrá aumentarse o disminuirse. La caución podrá otorgarse por los siguientes medios:...”*

De lo anterior deriva que la obligación de fijar la caución al tesorero es del propio Ayuntamiento, el cual se conforma por un Presidente Municipal, el Sindico y los Regidores; al respecto, el artículo 20 del Código Municipal de Chihuahua, únicamente señala que el Presidente Municipal o quien lo sustituya tendrá dicho carácter dentro del Ayuntamiento y tendrá voto de calidad.

***ARTÍCULO 20.** El Presidente Municipal o quien lo sustituya legalmente, será del Ayuntamiento y tendrá voto de calidad.*

En virtud de lo anterior, tenemos que si bien el Ayuntamiento tenía la obligación de fijar la caución a quien entonces ocupaba el cargo de Tesorero Municipal desde el inicio de las funciones de la administración 2010-2013, es decir el 11 de octubre del año 2010 y no hasta el 26 de mayo del año 2011, si bien es cierto es de resaltar que la obligación recae sobre quienes integran el Ayuntamiento y no únicamente en quien ocupaba el cargo de Presidente Municipal.

Así mismo, tenemos que a pesar de haberse dado tal situación la misma no causó un menoscabo a la Hacienda Pública Municipal y además tal como se

menciona dicha circunstancia no implicaba que quien ocupaba el cargo de Tesorero estuviera exento de contraer responsabilidad pecuniaria.

Aunado a lo anterior, tomando en consideración tanto los elementos objetivos como subjetivos de la conducta atribuida al denunciado, es decir, el grado de intencionalidad que pudiera haber existido, la trascendencia o influencia de los hechos suscitados, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la conducta en la cual el **C. Gilberto Estrada Talamantes** se vio involucrado se considera sin ánimo culposo y en lo que la gravedad se refiere, este Órgano Legislativo considera es mínima por no tratarse de daños permanentes, lo anterior en apego al criterio de los Tribunales Colegiados de Circuito plasmado en la siguiente tesis:

**RESPONSABILIDADES DE
LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA QUE
SE CONSIDERE DEBIDAMENTE FUNDADA Y
MOTIVADA LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN
ADMINISTRATIVA, LA AUTORIDAD DEBE
PONDERAR TANTO LOS ELEMENTOS OBJETIVOS
COMO LOS SUBJETIVOS DEL CASO CONCRETO.**

Tanto los principios como las técnicas garantistas desarrolladas por el derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador, en virtud de que ambos son manifestaciones del ius puniendi del Estado. Así, al aplicarse sanciones administrativas deben considerarse los elementos previstos por el derecho penal para la individualización de la pena, que señalan al juzgador su obligación de ponderar tanto aspectos objetivos (circunstancias de ejecución y gravedad del hecho ilícito) como subjetivos (condiciones personales del agente, peligrosidad, móviles, atenuantes, agravantes, etcétera), pues de lo contrario, la falta de razones suficientes impedirá al servidor público sancionado conocer los criterios fundamentales de la decisión, aunque le permita cuestionarla, lo que trascenderá en una indebida motivación en el aspecto material. En ese contexto, para que una sanción administrativa se considere debidamente fundada y motivada, no basta que la autoridad cite el precepto que la obliga a tomar en cuenta determinados aspectos, sino que esa valoración debe justificar realmente la sanción impuesta, es decir, para obtener realmente el grado de responsabilidad del servidor público en forma acorde y congruente, aquélla debe ponderar todos los elementos objetivos (circunstancias en que la conducta se ejecutó) y subjetivos (antecedentes y condiciones particulares del servidor público y las atenuantes que pudieran favorecerlo), conforme al caso concreto, cuidando que no sea el resultado de un enunciado literal o dogmático de lo que la ley ordena, y así la sanción sea pertinente, justa, proporcional y no excesiva. En ese tenor, aun cuando la autoridad cuente

con arbitrio para imponer sanciones, éste no es irrestricto, pues debe fundar y motivar con suficiencia el porqué de su determinación.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.¹

Lo anterior resulta además insuficiente para tener por cumplido el principio de tipicidad consistente en que, si cierta disposición establece una conducta generadora de responsabilidad administrativa, el actuar del servidor público debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, lo que no acontece en el presente caso, y en apego al criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se torna indispensable que dentro de un procedimiento sancionador no únicamente se acredite la infracción de una norma, es indispensable además tomar en cuenta las consecuencias generadas debido a la infracción y/u omisión en que se incurrió, en el caso en estudio y respecto a los hechos objeto de la denuncia la conducta en la que incurrió el entonces servidor público denunciado, no generó consecuencias graves, además tampoco dejó de prestarse ningún servicio por parte del Municipio ni hubo alguna consecuencia que generara perjuicio grave a la colectividad, al respecto tiene aplicación la siguiente tesis:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA OMISIÓN DE CUMPLIMIENTO DE UNA DISPOSICIÓN LEGAL NO GENERA, PER SE, LA DEFICIENCIA EN EL SERVICIO QUE CONSIGNAN LOS ARTÍCULOS 7 Y 8, FRACCIONES I Y XXIV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, PUES EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DEBE ACREDITARSE EL PERJUICIO A LA COLECTIVIDAD.

El principio de tipicidad es extensivo a las infracciones y sanciones administrativas; implica que, si cierta disposición establece una conducta generadora de responsabilidad administrativa, dicho actuar del servidor público debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía ni por mayoría de razón. Así, al analizar la legalidad de una resolución administrativa que finca esa responsabilidad, corresponde verificar si la determinación se adecua con exactitud a la hipótesis jurídica con base en la cual se sanciona al servidor público. En ese orden de ideas, la omisión, por una ocasión, de cumplimiento de una disposición legal no genera, per se, la deficiencia en el servicio que consignan los artículos 7 y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en tanto que el servicio público está dirigido a la colectividad y la deficiencia en su prestación implicará un agravio a ésta. Lo que se explica al considerar que los servidores públicos están

¹ Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Novena época, número de registro 170605, página 1812.

obligados a observar, en todo momento, las disposiciones que rigen su proceder, entre éstas, el numeral referido en segundo término, pero dicha norma persigue, ante todo, que el servicio público no se vea interrumpido, que no se genere deficiencia y no exista ejercicio indebido en el cargo o comisión. Por tal motivo, se torna indispensable acreditar en el procedimiento sancionador, no sólo la infracción de una norma sino, además, las consecuencias generadas por ésta, es decir, si por el actuar de la autoridad, el servicio dejó de prestarse, se vio suspendido injustificadamente, o bien, aun prestándose, la colectividad resintió un perjuicio.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.²

VII. Respecto a los hechos en comento el denunciante mediante escrito recibido en fecha 23 de septiembre del año en curso manifiesto lo siguiente:

"...Al no garantizarse al inicio de las funciones de la entonces Tesorera se puso en riesgo el patrimonio municipal, ya que como se desprende del Decreto 1174/2012 que se encuentra ofrecido como prueba de mi representada, existen observaciones que fueron dictaminadas por el H. Congreso del Estado causan un detrimento al patrimonio municipal y que con causa de que está Auditoría Superior del Estado haya presentado denuncia por responsabilidad administrativa ante el H. Ayuntamiento de Madera el 1 de octubre de 2015 en contra de la entonces Tesorera la C. Rosalinda Montero León, de las siguientes observaciones:

Para los efectos de la presente denuncia el H. Congreso del Estado, mediante el decreto antes referido, determina que se haga del conocimiento del titular del Órgano Técnico que represento el contenido del mismo, para que proceda a interponer la denuncia administrativa correspondiente, en base a las siguiente observaciones: ..."

Al respecto, este Órgano Legislativo determina que en apego al artículo 33 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, en relación a las observaciones a las que hace referencia el denunciante en lo que corresponde al ejercicio fiscal 2011 del Municipio de Madera, precisadas por el ente denunciante en el escrito recibido en Oficialía de partes de este H. Congreso el día 23 de septiembre del año en

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial, Libro 8, Julio de 2014, Tomo II, Materia Administrativa, Tesis: XVI.1º.A.45 A (10a.), Página: 1290

curso, las mismas se encuentran prescritas a la fecha, toda vez que el mencionado artículo establece que las obligaciones prescribirán en tres años; lo anterior toda vez que el mismo artículo señala que el plazo para computar la prescripción contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiese tenido conocimiento de la responsabilidad, por lo tanto, si bien el oficio No. DA-320-2/2012 de fecha 27 de agosto de 2012 es el oficio mediante el cual se notifica el resultado de la auditoría practicada a la Cuenta Pública del H. Ayuntamiento de Madera relativo al ejercicio fiscal 2011, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo por el artículo 34 de la Ley de Auditoría Superior del Estado de Chihuahua, siendo así, computando los tres años que señala la Ley de Responsabilidades a la fecha en que se presentó la denuncia en comento ante este H. Congreso del Estado es decir el 16 de julio del año 2015, tenemos que las observaciones a las que hace referencia el denunciante se encuentran prescritas y se encontraban prescritas desde la fecha de la presentación de la denuncia.

“ARTICULO 33. Las facultades para exigir la responsabilidad administrativa prescribirán en seis meses, si el beneficio obtenido o el daño o perjuicio causado al Estado o Municipio de que se trate, no excediere de doscientas veces el salario mínimo diario al momento de la infracción. En los demás casos, prescribirán en tres años. El plazo para computar la prescripción, contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiese tenido conocimiento de la responsabilidad, o a partir del día en que hubiese cesado, si ésta fuere de carácter continuo.”³

En virtud de lo anteriormente expuesto, este Órgano legislativo determina que el **C. Gilberto Estrada Talamantes**, ex Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Madera, no es administrativamente responsable de haber transgredido las obligaciones reguladas por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Es procedente el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, incoado por el **Lic. Antonio Eduardo García Durán** en su carácter de Auditor Especial de Normatividad y Seguimiento de la Auditoría Superior del Estado de Chihuahua, en contra del **C. Gilberto Estrada Talamantes**.

³ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, artículo 33, página 9

SEGUNDO.- C. Gilberto Estrada Talamantes, no es administrativamente responsable en términos de lo expuesto en los considerandos VI y VII de la presente resolución. -----

TERCERO.- Asíéntese en el libro de Gobierno lo correspondiente.-----

CUARTO.- Notifíquese personalmente.-----

QUINTO.- En su oportunidad archívese como asunto total y definitivamente concluido. -----

ASÍ LO ACORDÓ Y FIRMA LA C. PRESIDENTA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, DE LA SEXÁGESIMA CUARTA LEGISLATURA, REUNIDA EN SU SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES, DENTRO DEL TERCER AÑO DE EJERCICIO CONSTITUCIONAL, NOMBRAMIENTO CONTENIDO EN DECRETO No. 1387/2016 II D.P.-----

Laura E. Esquivel
DIP. LAURA DOMINGUEZ ESQUIVEL



