

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

EXPEDIENTE TJA/5ªS/102/2017

TIPO DE JUICIO: NULIDAD

EXPEDIENTE: TJA/5ªS/102/2017

PARTE ACTORA: [REDACTED]

AUTORIDAD DEMANDADA:
DIRECTORA GENERAL DE
RESPONSABILIDADES Y SANCIONES
ADMINISTRATIVAS DE LA
SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA
DEL PODER EJECUTIVO DEL
GOBIERNO DEL ESTADO DE
MORELOS.

MAGISTRADO: JOAQUÍN ROQUE
GONZÁLEZ CEREZO.

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:
ANA MARÍA ROMERO CAJIGAL.

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

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos en sesión del día de la fecha, resolvió de manera definitiva el presente juicio de nulidad, con base en lo siguiente:

GLOSARIO

Parte actora: [REDACTED]

Autoridad demandada	Directora General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos.
Acto impugnado	Resolución emitida el siete de abril del dos mil diecisiete en el expediente 03/2016.
Ley de la materia	Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos ¹ .
Código Procesal	Código Procesal Civil del Estado Libre y Soberano de Morelos.
Ley Estatal de Responsabilidades	Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Tribunal	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

RESULTANDOS:

1.- Mediante acuerdo de fecha diecisiete de mayo del dos mil diecisiete, se admitió a la demanda de nulidad promovida por la **parte actora**, en contra de:

La Directora General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos del Poder Ejecutivo del Estado de

¹ Publicada en Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5366 de fecha tres de febrero del dos mil dieciséis.

Morelos.

En el que señaló como actos impugnados:

- a. *La resolución emitida por la Directora General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos el 7 de abril del año del año 2017, ...; (sic)*
- b. *"... el procedimiento que se siguió en mi contra de manera ilegal hasta concluir con la resolución mencionada... en el expediente 03/2016 (sic)*

Y como pretensiones deducidas en el juicio:

"La nulidad absoluta de la resolución de fecha 07 de Abril del año 2017 que fue emitida en el expediente administrativo 03/2016... (sic)

En consecuencia, se formó el expediente respectivo y se registró en el Libro de Gobierno correspondiente. Con las copias simples, se ordenó emplazar a la **autoridad demandada** para que dentro del término de diez días produjera contestación a la demanda instaurada en su contra, con el apercibimiento de ley respectivo.

2.- Emplazada que fue la **autoridad demandada**, por auto de siete de junio del dos mil diecisiete, se tuvo por contestada la demanda; y se ordenó dar vista a la **parte actora** para que dentro del término de **tres días** manifestara lo que a su derecho conviniera.

3.- Mediante proveídos de fecha veintiuno de julio del dos mil diecisiete, se hizo constar que la **parte actora** no desahogó la vista ordenada con relación a la contestación de demanda formulada por la **autoridad demandada**. Así como tampoco amplió su demanda; por tanto, se le tuvo precluido el

derecho que pudiera hacer valer y se abrió el periodo probatorio por el término de cinco días para las partes.

4.- Previa certificación, mediante auto de fecha veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, se hizo constar que únicamente la **autoridad demandada** ofreció pruebas dentro del plazo concedido, por lo que se le declaró precluido su derecho a la **parte actora**; sin embargo, en términos del artículo 92 de la **Ley de la materia** para mejor proveer se admitieron las pruebas documentales que obraban en autos. Por último, en ese mismo auto se señaló fecha para la audiencia de Ley.

5.- Es así, que en fecha veintisiete de octubre del dos mil diecisiete, tuvo verificativo la audiencia de ley, en la que se hizo constar la incomparecencia de las partes, ni de persona alguna que las representara no obstante de encontrarse debidamente notificadas; que no había pendiente de resolver incidente o recurso alguno, procediendo al desahogo de las pruebas documentales a las que se le daría el valor probatorio al momento de resolver. Pasando a la etapa de alegatos, en la que se hizo constar que solo la autoridad demandada los ofreció, no así la **parte actora**, declarándole perdido su derecho para hacerlo; citándose a las partes para oír sentencia; misma que se emite a tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal en Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos de lo dispuesto por

los artículos 1, 3, 16, 19, 23 fracción VI (repetida), 25, 40 fracción I, II, 124, 125, 128 y demás relativos y aplicables de la **Ley de la materia**; quinto transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos publicada el periódico oficial "Tierra y Libertad" 5514 de fecha diecinueve de julio del dos mil diecisiete.

SEGUNDO. Existencia y precisión del acto impugnado.

Su existencia quedó acreditada con la exhibición del expediente 03/2016 en original visible de fojas 41 a 500 del expediente que se resuelve, en donde consta la resolución de fecha siete de abril del dos mil diecisiete.

Documental a la cual se le confiere valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por los artículos 437 fracción II 490 y 491 del **Código Procesal**, de aplicación complementaria a la **Ley de la materia**.

Sin embargo y conforme al acto impugnado señalado como:

b. *"... el procedimiento que se siguió en mi contra de manera ilegal hasta concluir con la resolución mencionada... en el expediente 03/2016"*

Se debe decir que en caso de existir una violación al procedimiento el perjuicio real a la **parte actora** se llega a actualizar hasta que se emite la resolución final, en donde se determina la existencia o no de la responsabilidad, como es el caso en donde ya existe una resolución sancionadora.

Por tanto, los argumentos de impugnación hechos valer respecto al procedimiento desahogado deben ser examinados al momento de analizar la resolución de fecha siete de abril del dos mil diecisiete emitida dentro del expediente 03/2016 y no como acto impugnado independiente.

Lo anterior se orienta con el siguiente criterio jurisprudencial:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN O AUDITORÍA PUEDEN RECLAMARSE EN EL JUICIO DE NULIDAD CONTRA LA RESOLUCIÓN DISCIPLINARIA Y EL PLANTEAMIENTO RESPECTIVO DEBERÁ ESTUDIARSE POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.²

Del análisis sistemático de las disposiciones correspondientes de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se advierte que la resolución que culmina con la imposición de una sanción disciplinaria se apoya en la investigación o en la auditoría efectuada por los funcionarios competentes, ya que la finalidad de estas etapas es aportar a las autoridades sancionadoras elementos, informes o datos que les permitan resolver sobre la presunta responsabilidad administrativa del servidor público federal. En efecto, existe tal vinculación en los procedimientos previstos por el legislador en dicha materia, que los vicios o irregularidades de la investigación o de la auditoría pueden trascender e influir, por ende, en la tramitación o sustanciación del procedimiento disciplinario y en la resolución respectiva, de tal suerte que cuando el interesado demande su nulidad podrá hacer valer también toda clase de vicios de procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual estará constreñido a su estudio y resolución, en términos de los artículos 15 de su Ley Orgánica, 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

(El énfasis fue hecho por este Tribunal)

² Época: Novena Época; Registro: 170191; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVII, Febrero de 2008; Materia(s): Administrativa; Tesis: 2a./J. 8/2008; Página: 596.

Contradicción de tesis 257/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Octavo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 16 de enero de 2008. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

Tesis de jurisprudencia 8/2008. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciséis de enero de dos mil ocho.

En tal orden, en el análisis de fondo se estudiará únicamente el **acto impugnado** consistente en:

- a. *La resolución emitida por la Directora General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos el 7 de abril del año del año 2017, ...(sic);*

TERCERO. Fijación de la controversia.

En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 125 de la **Ley de la materia**, se procede a hacer la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos en el presente juicio.

Así tenemos, que en líneas anteriores quedó precisado el **acto impugnado**.

De la manera en que se encuentra planteada la demanda y la contestación de la **autoridad demandada**, está en controversia la legalidad el **acto impugnado**.

CUARTO. Causales de improcedencia.

El artículo 76 de la **Ley de la materia**, dispone que lo aleguen o no las partes en juicio, este **Tribunal** deberá analizar de oficio, si en el particular se actualizó alguna de las causales de improcedencia previstas en la ley; y en su caso, decretar el sobreseimiento respectivo.

La **autoridad demandada** en su escrito de contestación de demanda refiere que la **parte actora** no tiene legitimación activa, aduciendo que el **acto impugnado** no le agravia o le afecta en su esfera jurídica, argumento vinculado con la causal

de improcedencia prevista en la fracción III del artículo 76 de la **Ley de la materia**, consistente en que el juicio ante este Tribunal es improcedente *contra actos que no afecten el interés jurídico o legítimo del demandante*.

Es **infundada** la causal de improcedencia prevista en la fracción III del artículo 76 de la **Ley de la materia** que nos ocupa, pues el interés legítimo de la **parte actora** surge precisamente de la resolución de fecha siete de abril del dos mil diecisiete contenida en el expediente 03/2016, mediante la cual se le aplicó la sanción de suspensión sin goce de sueldo en el empleo, cargo o comisión en el servicio público por el término de un mes y quince días.

La **autoridad demandada** también argumenta que existe oscuridad y defecto en la forma en que está planteada la demanda; lo cual constituye el estudio del fondo del asunto; por ello se desestiman sus manifestaciones, atendiendo a la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. *Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse³.*

Este Tribunal no advierte causal de improcedencia alguna en el presente juicio.

QUINTA. Estudio de Fondo.

³ *Novena Época, Registro: 187973, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Enero de 2002, Materia(s): Común, Tesis: P./J. 135/2001, Página: 5.*

Se procede al estudio de fondo respecto al **acto impugnado**.

En el Estado de Morelos, los actos de carácter administrativo o fiscal, emanados de dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, de los Ayuntamientos o de los organismos descentralizados estatales o municipales, gozan de presunción de legalidad, en términos de lo que disponen los artículos 1 y 8 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos.

Por lo anterior, la carga de la prueba corresponde a la **parte actora**. Esto vinculado con el artículo 386 del **Código Procesal** de aplicación completaría a la **Ley de la materia**, que señala en la fracción que nos incumbe, que la parte que afirme tendrá la carga de la prueba de sus respectivas proposiciones de hecho, y los hechos sobre los que el adversario tenga una presunción legal.

Las razones de impugnación esgrimidas por la **parte actora** aparecen visibles de la hoja cuatro a la nueve del sumario, mismas que se tienen aquí como íntegramente reproducidas en obvio de repeticiones innecesarias.

La **parte actora** manifiesta que la resolución que emite la **autoridad demandada** carece de legalidad, violenta el principio de estricto derecho ya que en materia administrativa de debe resolver y sancionar sin realizar algún tipo de interpretación subjetiva, porque como se puede observar la **autoridad demandada** al momento de emitir sus consideraciones violentó sus derechos fundamentales, puesto que la imputación que se le realiza es la de omitir realizar el

procedimiento que establece la Ley de Entrega Recepción al término de ejercer la función pública encomendada; conducta que se tipifica en el artículo 27 fracción XXV de la **Ley Estatal de Responsabilidades**, misma que de acuerdo al artículo 35 del mismo ordenamiento no cuenta con sanción de ningún tipo. Sostiene que con ello se violenta el principio de legalidad, estricto derecho y pro persona que regulan los artículos constitucionales 1, 14 y 16 constitucionales. Porque la resolución que se combate le impone una sanción por una obligación que se encuentra establecida en el artículo 27 fracción I de la previamente citada, siendo que el estudio y considerandos realizados fueron encaminados a la fracción XXV de dicho artículo, al ser esta la conducta que se le imputó. Señala que también se infringe la fundamentación y motivación que marca como obligatorias los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que la **autoridad demandada** únicamente puede imponerme sanción por la irregularidad que se me imputa y que está tipificada de acuerdo con el expediente administrativo. Reitera que, lo expuesto resulta improcedente ya que no se le puede aplicar la sanción determinada en el **acto impugnado**, pues es contrario a lo preceptuado por el artículo 35 de la Ley precisada en cualquiera de sus fracciones, aplicando una sanción que contiene arbitrariedad, desproporción, desigualdad e injusticia manifiesta, ya que la conducta que se me imputó la normatividad de la materia no cuenta ni señala ningún tipo de sanción. Al efecto cita las siguientes tesis con los rubros:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA MOTIVACIÓN INSUFICIENTE DE LA SANCIÓN IMPUESTA, TRASCIENDE EN UNA INDEBIDA MOTIVACIÓN EN SU ASPECTO MATERIAL QUE CONDUCE A DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN RELATIVA.”

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN."

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR."

- Dado el análisis en su conjunto de lo expresado por la **parte actora** en las razones por las que se impugna el acto impugnado, este Tribunal en Pleno se constriñe a analizar la razón de impugnación que le traiga mayor beneficio. A lo anterior sirve de apoyo por analogía el siguiente criterio jurisprudencial:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES."⁴

*De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión **debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes.** Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17,*

⁴ No. Registro: 179.367, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Febrero de 2005, Tesis: P./J. 3/2005, Página: 5. Contradicción de tesis 37/2003-PL. Entre las sustentadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 31 de agosto de 2004. Unanimitad de diez votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy siete de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de febrero de dos mil cinco.

segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional.”

(Lo resaltado fue hecho por este tribunal)

Los argumentos emitidos por la **parte actora** son fundados; como se advierte de la denuncia presentada por el Comisario Público de la Universidad Política del Estado de Morelos presentada en fecha ocho de octubre del dos mil quince, la presunta irregularidad imputada a la **parte actora** es:

“... acciones y omisiones que probablemente constituyen responsabilidad administrativa por parte de la ciudadana Marisa del [REDACTED] quien se desempeñó como Secretaría Académica de la Universidad Politécnica del Estado de Morelos, por no llevar a cabo el proceso de entrega recepción que establece la Ley de Entrega Recepción de la Administración de la Administración Pública para el Estado de Morelos y sus Municipios,⁵ ...”

Irregularidad considerada en la **Ley Estatal de Responsabilidades** en el artículo 27 fracción XXV de la siguiente manera:

ARTÍCULO *27.- *Dará origen a responsabilidades administrativas el incumplimiento de las siguientes obligaciones:*

...

XXV. Realizar el procedimiento establecido en la Ley de Entrega Recepción de la Administración Pública para el Estado de Morelos y sus Municipios, en los términos señalados en la misma, en caso de que el servidor público concluya su función, renuncie o por cualquier otra causa se separe de su empleo, cargo o comisión.

⁵ Fojas 41 del presente expediente.



Asimismo, y como lo sostiene la **parte actora** en el artículo 35 de esa misma ley, se especifican las sanciones que corresponden a cada una de las hipótesis que prevé el artículo 27 previamente citado, de la siguiente forma:

ARTÍCULO *35.- *Por el incumplimiento de los deberes que se imponen al servidor público en el artículo 27 de esta Ley, se le podrá imponer las sanciones siguientes:*

- I. Cuando se trate de infracciones a los deberes contenidos en las fracciones VI, VII, XIII y XIV, se impondrá al servidor público responsable la sanción de amonestación;*
- II. Cuando se trate de infracciones a los deberes contenidos en las fracciones I y V, se impondrá al servidor público responsable la sanción de suspensión del cargo, empleo o comisión hasta por seis meses;*
- III. Cuando se trate de infracciones a los deberes contenidos en las fracciones II, III, IV, VIII, IX, XV y XVI, se impondrá al servidor público responsable la sanción de destitución;*
- IV. Cuando se trate de infracciones a los deberes contenidos en las fracciones X y XII, se impondrá al servidor público responsable la sanción de inhabilitación temporal hasta por seis años;*
- V. En los casos previstos en las fracciones XVII a XXIII del artículo anterior y en general, cuando la conducta desplegada por el servidor público responsable se advierta que causa daños o perjuicios al servicio y al erario público, la sanción será de destitución o inhabilitación hasta por ocho años, debiéndose imponer la multa prevista en la fracción III del artículo anterior.*
- VI. Cuando del resultado de la conducta del servidor público se desprende además que se pusieron en riesgo inminente o se afectaron significativamente los intereses jurídicos del Estado o los valores máximos que el Estado tutela a sus gobernados, como son la vida, la salud y su libertad, se impondrá como sanción la inhabilitación por doce años para ejercer el servicio público, debiéndose imponer también la multa prevista por la fracción III del artículo anterior.*
- VII. Cuando del resultado de la conducta del servidor público se desprenda cualquier práctica discriminatoria, se impondrá como sanción suspensión del cargo, empleo o comisión por nueve meses sin goce de sueldo o inhabilitación hasta por tres años para ejercer el servicio público.*

Sin que de su lectura se advierta que la fracción XXV del artículo 27 de la **Ley Estatal de Responsabilidades**, haya sido contemplada para que a los servidores públicos que incurrieran en esa causal, se les aplicara sanción alguna.

De lo cual se puede concluir que, en la **Ley Estatal de Responsabilidades**, el legislador en el artículo 27 fracción XXV especificó con exactitud la hipótesis jurídica sujeta de responsabilidad administrativa; sin embargo, al momento de establecer la sanción que correspondía aplicarle al servidor público que incurriera en ese tipo de irregularidad, no plasmó ninguna.

En las relatadas circunstancias, y aún considerando la posibilidad de un de error legislativo, no hace permisible la exhaustiva interpretación de las demás fracciones que componen el artículo 27 antes citado, porque de hacerlo llevaría a la imposición por analogía de una sanción, resultante de la aplicación también analógica de una norma, para un caso que no está expresamente sancionado por ésta, lo cual se encuentra vedado en el artículo 14 constitucional, que tutela a favor del gobernado la exacta aplicación de la ley, que como en el caso, prevé de manera exacta la conducta ilícita, pero sin sanción. La actuación en contrario llevó a la **autoridad demandada** al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma en el **acto impugnado**.

Lo anterior tiene sustento en la siguiente tesis jurisprudencial que dispone:

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.⁶

⁶ Época: Novena Época; Registro: 174326; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXIV, Agosto de 2006; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: P./J. 100/2006; Página: 1667
Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel. El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 100/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis.
Nota: Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 398/2014 del Pleno, desechada por notoriamente improcedente, mediante acuerdo de 25 de noviembre de 2014.

El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

Lo expuesto afecta directamente la fundamentación y motivación que hizo valer la **autoridad demandada** en el **acto impugnado**, porque el sustento legal para la sanción impuesta derivado del análisis antes discursado resulta inaplicable y por ende la motivación utilizada, considerando que al momento en que emitió el **acto impugnado** debió efectuar las consideraciones pertinentes que fundarán su actuar en forma armónica, es decir, congruente, de acuerdo con los hechos constitutivos de la infracción administrativa que haya tenido por probada, en relación con la sanción administrativa precisa a la que la **parte actora** se hizo merecedor, en estricto apego a los principios que rigen el derecho administrativo sancionador, pues cualquier desviación al respecto no puede estimarse un simple error intrascendente, como cuando la irregularidad cometida no guarde congruencia con el precepto

legal invocado y la sanción impuesta, sino que ello tiene una relevancia innegable, ya que trasciende a la correcta fundamentación y motivación para imponer, según corresponda, la sanción a un servidor público, y si en el caso que nos ocupa la **Ley Estatal de Responsabilidades** no prevé sanción alguna, no es válida la imposición de otra diversa. Lo discursado se sustenta en la siguiente tesis:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA LUZ DE SUS FINES.⁷

El derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo, por lo que cobra aplicación el principio de legalidad contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige que las infracciones y las sanciones deben estar plasmadas en una ley, tanto en sentido formal como material, lo que implica que sólo esa fuente democrática es apta para la producción jurídica de ese tipo de normas. De ahí que el legislador deba definir los elementos normativos de forma clara y precisa para permitir una actualización de las hipótesis previsible y controlable por las partes. Ahora bien, para determinar el alcance de su aplicación, hay que considerar que el fin del principio es doble, ya que, en primer lugar, debe garantizarse la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones: i) para permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana; y, ii) para proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas; y, en segundo lugar, preservar al proceso legislativo como sede de creación de los marcos regulatorios generales y, por ende, de la política punitiva administrativa. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó un entendimiento evolutivo concluyendo que ninguna de las dos finalidades cancela la posibilidad de que la autoridad administrativa desarrolle ciertas facultades de apreciación al ejercer sus potestades de creación normativa en este ámbito, cuyo alcance se determina de acuerdo con las necesidades de la función regulatoria del Estado en cada época. Así, lo relevante desde la perspectiva de la seguridad jurídica, es adoptar un parámetro de control material y cualitativo que busque constatar que la conducta infractora, como está regulada, ofrece una predeterminación inteligible; desde el principio democrático de reserva de ley, se reconoce la posibilidad del legislador de prever formas de participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar una regulación especializada y técnica sobre temas

⁷ Época: Décima Época. Registro: 2007407. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCCXV/2014 (10a.). Página: 573.

constitucionalmente relevantes, siempre que el proceso democrático haga explícita esa voluntad de delegación y preserve su control mediante la generación de lineamientos de política legislativa que la autoridad administrativa debe cumplir, tanto en la emisión de normas, como en los actos de aplicación, lo que permite el reconocimiento de un ámbito de proyección de espacios regulatorios adaptables a cada época.

En las relatadas consideraciones el acto impugnado resulta **ilegal** encuadrando el actuar de la **autoridad demandada** en lo previsto por el artículo 41 fracción II de la **Ley de la materia** que dispone:

ARTÍCULO 41. *Serán causas de nulidad de los actos impugnados:*

Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

...
II. *Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso;*

...
Por tanto, **se declara la ilegalidad y como consecuencia la nulidad lisa y llana del acto impugnado**, consistente en la resolución de fecha siete de abril del dos mil diecisiete, dictado en el expediente administrativo 03/2016 por la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

En el entendido que se decreta la Nulidad es Lisa y Llana, considerando que la omisión de fundamentación y motivación que existe en la resolución que constituye el **acto impugnado** no es susceptible de subsanarse, pues como se ha venido diciendo a lo largo del presente fallo, la irregularidad

cometida por la parte actora carece de sanción, por tanto, no existe sustento legal en la que se puede fundar la misma.

En aval de lo afirmado, se transcribe la tesis aislada en materia administrativa número I.7o.A. J/31, visible en la página 2212 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la Novena Época, sustentada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro y texto siguientes:

NULIDAD. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.⁸

Los artículos 80 a 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no prevén textualmente las figuras jurídicas de "nulidad lisa y llana" o "nulidad para efectos", limitándose a precisar que dicho tribunal podrá decretar la nulidad de los actos impugnados, y que sus sentencias habrán de ejecutarse en los términos que dispongan éstas. A efecto de determinar si la nulidad decretada por las Salas de dicho órgano contencioso administrativo debe ser lisa y llana, o en su defecto, para efectos, deberá estarse a los criterios jurisprudenciales en la materia, así como a los principios que rigen el derecho administrativo. Se decretará la nulidad lisa y llana cuando el acto impugnado adolezca de vicios ostensibles y particularmente graves, que bajo ninguna forma pueden ser convalidados; el resultado jurídico de este tipo de nulidad implica la existencia de cosa juzgada, por lo que la autoridad demandada no podrá emitir una nueva resolución en el mismo sentido; por ejemplo, la incompetencia del servidor público que emitió el acto impugnado, y por regla general, en los asuntos en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal estudie el fondo del asunto, determinando

⁸ SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 3487/2003. Luis Ordaz Garduño, 22 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales. Amparo directo 113/2005. Servicio Mérida, S.A. de C.V. 4 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales. Amparo directo 208/2005. Etal, S.A. de C.V. 22 de junio de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretario: Luis Huerta Martínez. Revisión contenciosa administrativa 83/2005. Subprocuradora de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, en representación del Director General de la Comisión de Aguas del Distrito Federal, actualmente Sistema de Aguas de la Ciudad de México. 17 de agosto de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretaria: Aurora del Carmen Muñoz García. Amparo directo 27612005, Rigoberto Torres Salcido. 31 de agosto de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Hugo Luna Baraibar. Nota: Por ejecutoria de fecha 30 de marzo de 2005, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 10/2005-55 en que participó el presente criterio. No. Registro: 176,913. Jurisprudencia: Materia(s): Administrativa. Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXII, Octubre de 2005. Tesis: I.7o.A. J/31. Página: 2212

que la conducta del particular está justificada por alguna norma de carácter general, o que los hechos que generaron el acto administrativo o fiscal no encuadran en el supuesto normativo invocado por la demandada. Por otra parte, la nulidad para efectos procede en los casos en que el acto impugnado contenga vicios subsanables, o que los mismos se encuentren en el procedimiento que le dio origen, lo que doctrinalmente se conoce como vicios de nulidad relativa; la consecuencia jurídica de dicha determinación obliga a la autoridad a subsanar tales ilicitudes, ya sea reponiendo el procedimiento o dictando una nueva determinación; de manera ejemplificativa, y no restrictiva, se pueden citar defectos u omisiones en el llamamiento al procedimiento administrativo (emplazamiento); no brindar oportunidad de probar y alegar; indebida fundamentación y motivación; y el no constreñimiento de la resolución a la cuestión debatida, que se forma con la pretensión del Estado y las defensas del particular, como sería la falta o indebida valoración de pruebas.

(Lo resaltado fue hecho por este Tribunal)

Con lo anterior se da atención a la pretensión de la **parte actora** consistentes en:

“La nulidad absoluta de la resolución de fecha 07 de Abril del año 2017 que fue emitida en el expediente administrativo 03/2016... (sic)

Una vez que la presente resolución cause estado, dejará de surtir efectos la suspensión concedida a la **parte actora** mediante auto de fecha diecisiete de mayo del dos mil diecisiete, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 143 de la **Ley de la materia**⁹.

Por lo expuesto y fundado y además con apoyo en lo dispuesto por los artículos 1, 3, 16, 19, 23 fracción VI (repetida), 25, 40 fracción I, II, 124, 125, 128 y demás relativos

⁹ **ARTÍCULO 143.** La suspensión se decretará cuando concurren los siguientes requisitos:

I. ...

..., en su caso para restituir al actor en el goce de su derecho, hasta en tanto no cause estado la sentencia definitiva. ...

y aplicables de la **Ley de la materia**; quinto transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos publicada en el periódico oficial "Tierra y Libertad" 5514 de fecha diecinueve de julio del dos mil diecisiete; es de resolverse y se:

PRIMERO.- Este Tribunal en Pleno es competente para conocer y fallar el presente asunto, en los términos precisados en el considerando primero de la presente resolución.

SEGUNDO.- Son fundados los argumentos hechos valer por la parte actora, contra actos de la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos, en términos de las aseveraciones vertidas en el considerando quinto de esta sentencia, consecuentemente;

TERCERO.- Con fundamento en lo previsto por la fracción II del artículo 41 de la **Ley de la materia**, se declara la nulidad lisa y llana del acto impugnado consistente en la resolución de fecha siete de abril del dos mil diecisiete, dictada en el procedimiento administrativo 03/2016.

CUARTO.- Una vez que la presente cause ejecutoria se levanta la suspensión concedida en auto de fecha diecisiete de mayo del dos mil diecisiete.

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

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.

Así por unanimidad de votos lo resolvieron y firmaron los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente **Dr. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS**, Titular de la Tercera Sala de Instrucción; **M. en D. MARTÍN JASSO DÍAZ**, Titular de la Primera Sala de Instrucción; **Licenciado ORLANDO AGUILAR LOZANO**, Titular de la Segunda Sala de Instrucción; Magistrado **Licenciado MANUEL GARCÍA QUINTANAR**, Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas; y Magistrado **M. en D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**, Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas y ponente en este asunto; ante la Licenciada **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, Secretaría General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

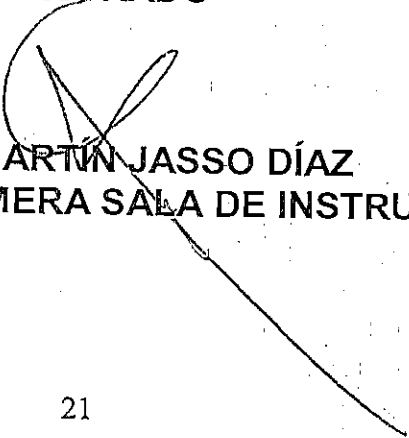
**TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS EN PLENO.**

MAGISTRADO PRESIDENTE



**DR. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS
TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN**

MAGISTRADO



**M. EN D. MARTÍN JASSO DÍAZ
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN**

MAGISTRADO

LICENCIADO ORLANDO AGUILAR LOZANO
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

LICENCIADO MANUEL GARCÍA QUINTANAR
TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

MAGISTRADO

M. EN D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO
TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

SECRETARIA GENERAL

LICENCIADA ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

La Licenciada en Derecho ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA: que estas firmas corresponden a la resolución emitida por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en el expediente número TJA/5ªS/102/2017, promovido por [REDACTED] contra actos de la Directora General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; misma que es aprobada en Pleno de fecha trece de marzo de dos mil dieciocho. CONSTE

AMRC