



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

18

TJA/2^{as}/30/17

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

MAGISTRADO
LICENCIADO GUILLERMO ARROYO CRUZ
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

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS TITULARES DE LA CUARTA Y QUINTA SALAS ESPECIALIZADAS EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS; MANUEL GARCÍA QUINTANAR Y JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO, RESPECTIVAMENTE; EN EL EXPEDIENTE NÚMERO TJA/2^{as}/30/17, PROMOVIDO POR [REDACTED] EN CONTRA DE LA TESORERÍA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE XOCHITEPEC, MORELOS Y COMO TERCERO PERJUDICADO EL

**INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.**

Los suscritos Magistrados disidentes, no comparten el criterio de la mayoría que declara la legalidad de la sentencia elaborada por la Segunda Sala de Instrucción de este Tribunal, en los autos del expediente número TJA/2ªS/30/17, seguido en contra de la TESORERÍA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE XOCHITEPEC, MORELOS Y COMO TERCERO PERJUDICADO EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, mediante el cual sobresee dicho juicio invocando la causal prevista por el artículo 77 fracción V de la *Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos*³ que dispone:

“...

V.- Por inactividad procesal del demandante durante el término de ciento veinte días naturales; y

“...”

Como se advierte de autos del expediente antes citado:

Mediante escrito presentado el veintiséis de enero del dos mil diecisiete la parte actora presentó demanda ante este Tribunal, solicitando la nulidad de diversos actos efectuados con motivo del procedimiento administrativo número PAE/EXP/11/01-2014 llevado a cabo por la autoridad demanda Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos.

Por auto de fecha treinta de enero del dos mil diecisiete se admitió la demanda antes descrita y se ordenó emplazar a la

³ Publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 5633, de fecha tres de febrero del dos mil dieciséis.

TJA/2ªS/30/17

autoridad demandada, otorgando el carácter de tercero perjudicado al Instituto Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

Con proveídos de fechas dieciséis y veintiuno de marzo ambos del dos mil diecisiete, se tuvo al Instituto Nacional para la Vivienda de los Trabajadores y a la autoridad demandada Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos, respectivamente, dando contestación a la demanda; ordenando se diera vista con las mismas a la demandante por el término de tres días.

En acuerdo de fecha dieciocho de abril del dos mil diecisiete, previa certificación, se le tuvo a la parte actora, por precluido su derecho para efectuar manifestaciones respecto a la vista mencionada en el párrafo que antecede y, se abrió el periodo probatorio, otorgándoles un término común a las partes para ofrecer las pruebas que su derecho correspondía.

En fecha veintitrés de mayo del dos mil diecisiete se dictó acuerdo donde se razonó que al no haber efectuado manifestación ninguna de las partes, se acordarían únicamente las pruebas ofrecidas en los escritos de demanda y contestación de demanda, señalando día y hora para la audiencia de ley.

Es así que, en relación a las pruebas ofrecidas por la parte actora en su escrito inicial de demanda, se ordenó requerir a la autoridad demandada Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos exhibiera en el término de tres días copia certificada del expediente del procedimiento administrativo número PAE/EXP/11/01-2014 y al titular de la Notaría Pública número uno de



la Octava Demarcación de Temixco, Morelos presentara la escritura pública [REDACTED]; apercibidas que de no hacerlo, se les aplicaría una multa equivalente a veinte días de salario en base a la unidad de medida y actualización⁴.

Por acuerdo de fecha veintidós de junio del dos mil diecisiete se le tuvo al titular de la Notaría Pública número uno de la Octava Demarcación de Temixco, Morelos dando debido cumplimiento al requerimiento que se le realizó, citado en el apartado que precede.

El veintiocho de agosto del dos mil diecisiete día y hora señalado para que tuviera verificativo la audiencia de ley, se hizo constar que ésta no estaba preparada porque la autoridad demandada Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos no había dado cumplimiento al requerimiento de información que se le había formulado, haciéndole efectivo el apercibimiento de multa y otorgándole de nueva cuenta tres días para que exhibiera la documental requerida.

En acuerdo de fecha diecisiete de octubre del dos mil diecisiete se tuvo al autorizado de la autoridad demandada Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos, solicitando prórroga para exhibir el expediente número PAE/EXP/11/01-2014 requerido, ordenando darle vista a la parte actora por el término improrrogable de tres días para que manifestara lo que a su derecho correspondía, apercibida que en caso de no hacerlo se dictaría el acuerdo que en derecho correspondiera.

⁴ Fojas 75 y 76

TJA/2ªS/30/17

Es en proveído de fecha veintisiete de junio del dos mil dieciocho que se tuvo por presentado al apoderado legal del Instituto Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, solicitando el sobreseimiento del presente juicio por la causal prevista en el artículo 38 fracción V de la *Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos* (Sic). En ese mismo acuerdo la Sala del conocimiento hizo constar que habían transcurrido más de ciento veinte días, sin que la parte actora promoviera, procediendo a decretar que se actualizaba la causal de sobreseimiento prevista por el artículo 77 fracción V de la *Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos* que señala:

“ARTÍCULO 77. Procede el sobreseimiento del juicio:

V.- Por inactividad procesal del demandante durante el término de ciento veinte días naturales...”

Ordenando la notificación personal de dicho acuerdo al actor.

En fecha tres de julio del dos mil dieciocho, el actuario adscrito a la Segunda de Instrucción procedió a notificar a las partes por medio de lista⁵.

Mediante auto de fecha veintiuno de septiembre del dos mil dieciocho, se hizo constar que la parte actora no había promovido recurso alguno en contra del acuerdo de fecha veintisiete de junio del mismo año, ordenando turnar los autos para dictar la resolución correspondiente.

⁵ Foja 102 reverso.



De conformidad a los antecedentes expuestos, se advierte que previo a emitir el acuerdo declarando que se actualizaba la causal de sobreseimiento prevista por el artículo 77 fracción V de la *Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos*, el procedimiento se encontraba en la etapa de desahogo de pruebas.

Ahora bien, los ponentes del presente voto consideramos que de conformidad a la normatividad que regula el actuar de este Tribunal y por ende a las Salas que lo integran, concomitante con los precedentes del asunto que nos ocupa, es improcedente sobreseer el juicio de nulidad por la causal invocada al evidenciar un claro incumplimiento de los deberes y facultades tendentes a cumplimentar el espíritu de justicia de los gobernados; esto es así ya que como se advierte de autos, la etapa en que se encontraba el juicio de nulidad era el desahogo de pruebas, tan es así que de conformidad a las pruebas ofrecidas por la parte actora, se le había requerido a la autoridad demandada de la exhibición del procedimiento número PAE/EXP/11/01-2014, documental que resultaba elemental para resolver la contienda al ser este el acto impugnado.

Ahora bien, en un primer requerimiento la autoridad demandada Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos, fue omisa en acatar el mandato de la Sala Instrucción, por tanto se procedió atinadamente a la aplicación de una multa y al segundo requerimiento que se le formuló, solicitó el otorgamiento de una prórroga para su cumplimiento, de lo cual se dio vista a la parte actora, sin que esta última emitiera pronunciamiento alguno; en tal sentido lo procedente era que la Sala del conocimiento tuviera

TJA/2ªS/30/17

por precluido el derecho de la parte actora para efectuar manifestaciones, concediera un término de tres días a la autoridad demandada para exhibir la documental requerida y continuara con el procedimiento agotando las etapas que restaban; ello con sustento en los artículos 27 fracción I y IX, 48, 95, 96 primer párrafo de la *Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos* que a la letra dicen:

“ARTÍCULO 27. Los Magistrados de las Salas tendrán las atribuciones siguientes:

I.- Substanciar el procedimiento hasta la citación para sentencia, teniendo la más amplia facultad para subsanar cualquier omisión que notaren para el solo efecto de regularizar el procedimiento;

...

IX.- Decretar las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sala;

ARTÍCULO 48. Para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden, el Tribunal y las Salas podrán hacer uso, a su elección, según el caso, de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:

I.- Amonestación;

II.- Multa hasta de cien días de salario mínimo vigente, que se reiterará cuantas veces sea necesario;

III.- Arresto hasta por treinta y seis horas;

IV.- El auxilio de la fuerza pública;

V.- La destitución del servidor público que haya sido nombrado por designación, y para el caso de los servidores vía elección popular, se procederá por acuerdo de pleno conforme a la normativa aplicable, y

VI.- Inhabilitación en los términos de esta ley.



TJA/2ªS/30/17

ARTÍCULO 95. Vencido el plazo para el ofrecimiento de pruebas, la Sala dictará dentro de los tres días siguientes un auto que contenga:

I.- Las pruebas que se le hayan sido admitidas a las partes y las medidas tendientes a su desahogo conforme a su naturaleza jurídica;

ARTÍCULO 96. Los documentos que las partes ofrezcan como prueba, deberán exhibirse con la demanda o contestación o señalando el lugar o archivo en que se encuentren, en este último caso, solicitarán se manden pedir a las autoridades correspondientes para que se agreguen a los autos, si el oferente se encuentra imposibilitado para obtener copia certificada de los mismos.

Preceptos legales de los cuales se deduce jurídicamente que, el magistrado instructor es el rector del procedimiento, tiene el deber de proveer diligencias y tomar medidas pertinentes para la resolución de los asuntos; asimismo le impone la obligación de abrir el periodo probatorio con el fin de garantizar el derecho de audiencia y defensa de las partes contendientes, admitir las pruebas y señalar las medidas tendientes a su desahogo conforme su naturaleza jurídica; es así que la Sala tiene el deber de vigilar y proveer lo necesario para el desahogo de las pruebas admitidas y con el fin de cumplir sus determinaciones apercibir y aplicar los medios de apremio y medidas disciplinarias que la ley le faculta.

En el caso particular, la Segunda Sala determinó requerir a la autoridad demandada de la exhibición de las documentales ofrecidas como prueba por la actora.

Por tanto, si la Sala de instrucción admitió la prueba consistente en el expediente de procedimiento administrativo número PAE/EXP/11/01-2014 y determinó como medida tendiente de su desahogo que la autoridad demandada debía exhibirlo; en su

TJA/2ªS/30/17

calidad de rector del procedimiento de nulidad, no le era indispensable el pronunciamiento de la parte actora respecto a la vista de prórroga solicitada por la demandada, sino que al tener la obligación del impulso del procedimiento, debió otorgar un nuevo plazo a la autoridad demandada con el apercibimiento de los medios de apremio que la ley prevé para dar cabal cumplimiento a la determinación que había tomado.

De lo anterior se concluye que correspondía a la Sala del conocimiento el impulso del procedimiento, por tanto no puede dar lugar a que se actualice la figura de la caducidad, pues ello equivale a sancionar a la parte actora por una abstención que no le era atribuible; pues incumbe a la impartidora de justicia proveer todo lo necesario para que no exista obstáculo en el procedimiento y si bien la parte actora es la directamente interesada en que se resuelva la controversia que planteó, también es verdad que la sociedad tiene interés en que ningún conflicto quede sin resolver y que el Tribunal tiene el deber de velar por que se cumpla con el mandato contenido en el artículo 17 Constitucional⁶ que establece el derecho humano de acceso a la jurisdicción.

Estas consideraciones tienen sustento en la siguiente tesis de jurisprudencia:

⁶ **Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.



“CADUCIDAD EN EL JUICIO AGRARIO. NO SE CONFIGURA POR INACTIVIDAD PROCESAL ATRIBUIBLE AL TRIBUNAL⁷.”

El artículo 190 de la Ley Agraria establece la caducidad en el juicio agrario como sanción procesal a la inactividad o a la falta de promoción del actor durante el plazo de 4 meses. Ahora bien, de la interpretación de dicho precepto conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, se colige que la caducidad, al constituir una sanción para el actor, no se configura cuando la inactividad sea imputable al órgano jurisdiccional, máxime si se debe a la falta de desahogo de diligencias o de pruebas, en cuya realización aquél no tiene injerencia, pues no se justifica que padezca los efectos perjudiciales derivados de una omisión que no le es atribuible; más aún si se toma en cuenta que, tratándose de la justicia agraria, la fracción XIX del artículo 27 constitucional estableció la obligación de los tribunales de realizar su función jurisdiccional en forma: “expedita y honesta”, lo cual significa que al ejercer sus atribuciones deberán hacerlo procurando en todo momento cumplir con los plazos legalmente previstos para llevar a cabo las diligencias y actuaciones procesales necesarias para poner los juicios en estado de resolución, dictando sus fallos con celeridad, en acatamiento de ese postulado constitucional, instituyéndose al mismo tiempo su obligación ineludible de evitar que los juicios queden injustificadamente paralizados por causas atribuibles a ellos.”

Ahora bien, las normas procesales tienen como base ciertos principios, entre los cuales destacan el del interés público y la obligatoriedad, de acuerdo con ello cada procedimiento se desarrolla conforme los lineamientos establecidos en la ley y, ni las partes ni este Tribunal están facultados para modificarlos o alterarlos, aún cuando las partes estén de acuerdo con ello, pues de lo contrario se alteraría el principio de obligatoriedad del proceso.

En esa tesitura es que el periodo probatorio constituye una de las etapas esenciales del procedimiento, considerando que éstas son aquellas que garantizan la defensa adecuada, el correcto

⁷ Época: Décima Época; Registro: 2003929 Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1; Materia(s): Administrativa; Tesis: Sa./J. 86/2013 (10a.); Página: 689.

TJA/2ªS/30/17

desarrollo del mismo y que se cumpla con el principio de igualdad procesal entre las partes. Es aplicable la siguiente jurisprudencia:

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.⁸

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."

Por tanto, si por cualquier circunstancia se omite la apertura del periodo probatorio o el desahogo de las pruebas, se estaría violando el principio de obligatoriedad del proceso y se afectaría la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 Constitucional⁹, a no observarse las formalidades esenciales del procedimiento, como ya quedó antes discursado.

⁸ Época: Novena Época; Registro: 200234; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo II, Diciembre de 1995; Materia(s): Constitucional, Común; Tesis: P./J. 47/95; Página: 133.

⁹ **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.



En ese contexto, la caducidad en el juicio administrativo, sólo puede operar mientras existe una carga procesal para las partes en el proceso, esto es actos del proceso en los que se requiera de su intervención, ya que a falta de dicha participación, el juicio no puede seguir adelante; puesto que el Tribunal no tendría elementos suficientes para emitir una resolución; sin embargo en el asunto que nos ocupa, esa hipótesis no se cumple, porque como se dijo con antelación, si en este caso, la actora no desahogó la vista de la prórroga solicitada por la demandada, no existía impedimento legal, sino por el contrario era obligación de la Sala respectiva declararle precluido su derecho y requerir de nueva cuenta a la demandada la exhibición de la prueba documental de mérito, apercibiéndola en términos de ley para cumplir con su propia determinación.

Lo expuesto, sin soslayar que como se desprende de autos, el acuerdo de fecha veintisiete de junio del dos mil dieciocho mediante el cual se resolvió que se había actualizado la causal de sobreseimiento tutelada por el artículo 77 fracción V de la *Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos*¹⁰ se ordenó la notificación personal a la parte actora; sin embargo fue notificada por lista, incumpliendo así con su mismo mandato e infringiendo lo dispuesto por los artículos 66 fracción I y 67 de la ley antes mencionada que prevén:

“ARTÍCULO 66. Además del emplazamiento, se notificarán personalmente.

...

II. La primera resolución que se dicte, cuando por cualquier motivo se deje de actuar en juicio por más de dos meses;

¹⁰ Fojas 99 a 102.

...

ARTÍCULO 67. Las notificaciones a que se refiere el artículo anterior, se harán precisamente en el domicilio señalado por el particular a quien deba notificarse y en las oficinas de la autoridad demandada o demandante mediante oficio. Si la autoridad demandada reside fuera de la ciudad de Cuernavaca, se le podrá notificar por correo en pieza certificada, con acuse de recibo, el cual se agregará a los autos.

Las autoridades también podrán manifestar si desean que se les dé aviso de las resoluciones o acuerdos dictados en el expediente mediante su dirección de correo electrónico institucional.”

Esto hace cuestionable la razón por la cual la parte actora no impugnó el acuerdo mediante el cual se resolvió que se había actualizado la causal de sobreseimiento por caducidad, al haberse notificado indebidamente. Irregularidad que también la Sala tenía la facultad de corregir con sustento en el artículo 27 fracción I de la *Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos*¹¹.

Se destaca que la postura adoptada por los ponentes del presente voto, tiene apoyo en la ejecutoria **15/2017** dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, en sesión del veinte de octubre del dos mil diecisiete en relación con el expediente **TJA/2ªS/26/2016** de este Tribunal.

¹¹ **ARTÍCULO 27.** Los Magistrados de las Salas tendrán las atribuciones siguientes:

- I.- Substanciar el procedimiento hasta la citación para sentencia, teniendo la más amplia facultad para subsanar cualquier omisión que notaren para el solo efecto de regularizar el procedimiento;
- ...



CONSECUENTEMENTE SOLICITAMOS SE INSERTE EN LA SENTENCIA DE MÉRITO LO ANTES EXPRESADO PARA QUE FORME PARTE INTEGRANTE Y DE MANERA TEXTUAL EN LA SENTENCIA.

FIRMAN EL PRESENTE ENGROSE LOS MAGISTRADOS LIC. MANUEL GARCÍA QUINTANAR TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y M. EN D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO, TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS; ANTE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS, LICENCIADA ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, QUIEN DA FE.

MAGISTRADO

LIC. 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 al voto particular emitido por los Magistrados titulares

TJA/2ªS/30/17

de la Cuarta y Quinta Salas Especializadas en Responsabilidades Administrativas del mismo Tribunal, Manuel García Quintanar y Joaquín Roque González Cerezo, respectivamente; en el expediente número TJA/2ªS/30/17 promovido por [REDACTED] en contra de la Tesorería del H. Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos; misma que es aprobada en Pleno de fecha trece de noviembre del dos mil dieciocho. CONSTE.

La presente hoja corresponde a la sentencia de fecha de trece de noviembre del dos mil dieciocho, emitida por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dentro del juicio de nulidad TJA/2ªS/30/17; promovido por [REDACTED] por su propio derecho, en contra del **TESORERO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE XOCHITEPEC, MORELOS**, del tercer perjudicado **INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES**, Conste.

MKCG