

Cuernavaca, Morelos, a diecisiete de enero del dos mil diecisiete.

VISTOS para resolver en definitiva los autos del expediente administrativo número **TJA/3^aS/146/2016**, promovido por **ANDRÉS ALFREDO RUIZ GUTIÉRREZ**, contra actos del **TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**; y,

RESULTANDO:

1.- Mediante escrito presentado el veintiséis de abril de dos mil dieciséis, ante la Oficialía de Partes Común de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que por turno correspondió conocer a la Tercera Sala, compareció **ANDRÉS ALFREDO RUIZ GUTIÉRREZ**, promoviendo juicio de nulidad en contra del **TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**, en el que señaló como acto impugnado:

“La resolución de fecha veintiocho de marzo del dos mil dieciséis, dictada por parte de la Titular de la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por haberse emitido en contravención a derecho y en consecuencia dando origen a las causales de nulidad que prevé la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos. Dictada dentro del procedimiento administrativo 57/2012, radicado en la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría.”¹

¹ Hoja 1

Y como pretensión deducida en el juicio:

“La nulidad plena y absoluta por la falta de fundamento legal y de motivación de la resolución de fecha veintiocho de marzo del dos mil dieciséis emitida por el Titular de la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos dentro del procedimiento administrativo 57/2012, radicado en la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría.”

2.- Por auto de fecha veintinueve de abril del dos mil dieciséis, se admitió la demanda a trámite, formándose 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 produjeran contestación a la demanda instaurada en su contra, con el apercibimiento de ley respectivo.

En ese auto se **concedió la suspensión** solicitada para el efecto de que no se ejecute la resolución de fecha veintiocho de marzo del dieciséis, dictada dentro del expediente número **57/2012**, así como sus efectos hasta en tanto se resuelva el fondo del presente juicio.

3.- Una vez emplazada, por auto de dieciocho de mayo del dos mil dieciséis, se tuvo por presentada a la **LIC. ÁNGELA RUELAS ZACARÍAS**, en su carácter de **DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS**, dando contestación en tiempo y forma y se dio vista a la actora para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

4.- En auto diverso de fecha dieciocho de mayo del dos mil dieciséis, se pusieron a disposición de la actora los autos del expediente original **57/2012**, exhibidos por la demandada, para que manifestara lo que a su derecho corresponda.

5.- Por acuerdos de fecha diez de junio de dos mil dieciséis, se

hizo constar que la parte actora fue omisa a la vista ordenada por auto de dieciocho de mayo del dos mil dieciséis, con relación a las documentales exhibida por la autoridad demandada, consecuentemente se les hace efectivo el apercibimiento decretado en dicho auto y se le declara precluído su derecho para realizar manifestación alguna, lo anterior con fundamento en lo dispuesto por el artículo 98 de la Ley de la materia.

6.- Mediante diverso acuerdo de fecha diez de junio del dos mil dieciséis, toda vez que transcurrió con exceso el termino concedido a la parte actora por auto de dieciocho de mayo del año en curso, en relación a la contestación de demanda de la respectiva autoridad demandada, se hizo efectivo el apercibimiento decretado en dicho auto, declarándose precluido su derecho para realizar manifestación alguna con relación a dicha contestación

7.- Por diverso auto de diez de junio de dos mil dieciséis, se declaró precluido su derecho a la parte actora para interponer **ampliación de demanda**, con fundamento en el artículo 80, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa vigente en el Estado de Morelos. Acto seguido, se ordenó abrir el Juicio a Prueba por el termino de cinco días común para las partes, con fundamento el artículo 90 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos

8.- Previa certificación, con acuerdo de fecha veinticuatro de junio de dos mil dieciséis, se tuvo por ofrecidas pruebas a la autoridad responsable consistentes en la *PRESUNCIONAL EN SU DOBLE ASPECTO LEGAL Y HUMANA e INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES*, así como se admiten en su totalidad las documentales exhibidas mediante escrito registrado con número de folio 1400, las cuales son del conocimiento del actor, con fundamento en los artículos 44, 90 y 95 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en relación con el artículo 148 del Código Procesal Civil vigente en el Estado, de aplicación supletoria a la ley de la materia; así mismo se hizo constar que la parte actora no ofertó medios probatorios dentro del término concedido para tales efectos, por lo que se le declaró precluído su derecho para hacerlo con posterioridad; sin perjuicio de que le fueran tomadas en consideración las pruebas documentales anexadas en su

escrito de demanda. Por último, en ese mismo auto se señaló fecha para la Audiencia de Ley.

9.- Es así, que el diecinueve de octubre del dos mil dieciséis, 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 se encontró un escrito registrado con el número de cuenta 2282, suscrito por la Lic. Ángela Ruelas Zacarías, en su carácter de Directora General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos, mediante el cual formula los ALEGATOS que a su parte corresponden; acto seguido se ordenó agregar el escrito a cuenta a los autos para constancia legal mismo que fue tomado en consideración en su momento procesal oportuno, por lo que se hizo constar que las documentales se desahogaban por su propia naturaleza; pasando a la etapa de alegatos, se hizo constar que la autoridad demandada formuló por escrito los alegatos que a su parte corresponde, registrado con el número de cuenta 2282, mismo que será tomado en consideración al momento de resolver, así mismo se hace constar que la parte actora, no ofreció por escrito los alegatos que a su parte correspondían por lo que se le declaró precluido su derecho para hacerlo; citándose a las partes para oír sentencia.

10.- En cumplimiento al acuerdo de sesión ordinaria número 43 del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se pronuncia la resolución al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS:

I.- Este Tribunal de Justicia Administrativa en Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos de lo dispuesto por los artículos 109 bis de la Constitución Política del Estado de Morelos; 1, 3, 16, 19, 23 fracción VI, 25, 40 fracción I, 124, 125, 128 y demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Porque el acto impugnado proviene de la autoridad estatal como lo es la **DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.**

II.- De conformidad con lo previsto por la fracción I del artículo 120 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se procede a hacer la fijación clara y precisa del acto reclamado.

Así tenemos, que **ANDRÉS ALFREDO RUIZ GUTIÉRREZ** reclama de la autoridad demandada **DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**, la resolución de fecha veintiocho de marzo del año dos mil dieciséis dictada en el expediente de Responsabilidad Administrativa 57/2012 en la cual se declaró procedente el fincamiento de responsabilidades y se impuso al hoy actor las sanciones consistentes en la Destitución del cargo, Inhabilitación por cinco años para desempeñar cualquier cargo público y multa de \$5'641,067.40 (cinco millones seiscientos cuarenta y un mil sesenta y siete pesos 40/100 M.N.).

Resolución que de acuerdo a lo planteado por las partes en la demanda, la contestación y las pruebas aportadas se encuentra en debate su legalidad.

III.- La existencia del acto reclamado fue aceptado por la autoridad demandada **DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS** al momento de producir contestación a la demanda instaurada en su contra; pero además, se encuentra debidamente acreditada con la exhibición de los originales del procedimiento administrativo de responsabilidad número 57/2012 seguido en contra de **ANDRÉS ALFREDO RUIZ GUTIÉRREZ y/o**, en el que consta la resolución administrativa de fecha veintiocho de marzo del año dos mil dieciséis; que se tuvo a la vista y al cual se le confiere

valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por los artículos 437, fracción II, 490 y 491 del Código Procesal Civil de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa en vigor.

IV.- La autoridad demandada **DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**, compareció a juicio, haciendo valer como causales de improcedencia las previstas en el artículo 76, fracción III de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, consistente en que el juicio de nulidad es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos del demandante, así como el artículo 77, fracción II de la misma Ley, consistente en que procede el sobreseimiento del juicio cuando durante la tramitación del procedimiento sobreviniera o apareciese alguna de las causales de improcedencia a que se refiere esta Ley.

V.- El artículo 75 de la Ley de Justicia Administrativa vigente en el Estado, dispone que lo aleguen o no las partes en juicio, este Tribunal deberá analizar de oficio, si en el particular se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en la ley; y, en su caso, decretar el sobreseimiento respectivo.

Por cuanto a la causal hecha valer por la autoridad responsable prevista en la fracción III del artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, consistente en que el juicio de nulidad es improcedente *...contra actos que no afecten los intereses jurídicos del demandante...*, no se actualiza en el presente asunto en razón de que la parte actora **ANDRÉS ALFREDO RUIZ GUTIÉRREZ**, concurre por su propio derecho ante este Tribunal de Justicia Administrativa a demandar la nulidad de la resolución de fecha veintiocho de marzo del año dos mil dieciséis, en el expediente de responsabilidad administrativa 57/2012, dictada por la **DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**, en la cual se declaró procedente el fincamiento de responsabilidades y se le impuso como sanción al actor la **destitución**

del cargo, inhabilitación por cinco años para desempeñar cargo, empleo o comisión dentro de la administración pública y una multa por la cantidad de 5'641,067.40 (Cinco millones seiscientos cuarenta y un mil sesenta y siete pesos 40/100 M.N.).

Por lo que se estima que sí le puede ocasionar una afectación directa a la esfera jurídica del actor, y que en términos de los artículos 1, 3, y 40 fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, lo legitima adjetivamente para promover la acción administrativa que se resuelve; pues del análisis de la Documental Pública consistente en las cédulas de notificación personal del procedimiento administrativo de responsabilidad número 57/2012, de seis de abril del dos mil dieciséis (foja 23 a la 62) se puede advertir que la autoridad demandada **DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**, resolvió procedente el fincamiento de responsabilidad administrativa en contra del actor **ANDRÉS ALFREDO RUIZ GUTIÉRREZ**, documental a la cual se le confiere valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por los artículos 96 y 98 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, 437 fracción II, 490 y 491 del Código Procesal Civil de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa en vigor, por tratarse de documentos originales.

Así, una vez analizadas las constancias que integran los autos este Tribunal no advierte causal de improcedencia que actualice el sobreseimiento del juicio, por tanto, se procede enseguida al estudio de fondo de la cuestión planteada.

VI.- Las razones de impugnación hechas valer por la parte actora se encuentran visibles a fojas tres a dieciséis del sumario, mismas que se tienen aquí por íntegramente reproducidas como si a la letra se insertasen en obvio de repeticiones innecesarias.

Ahora bien, del análisis realizado por este Tribunal a las razones por las que el actor impugna la resolución emitida por la responsable, se estima procedente el estudio del concepto de nulidad

que traiga mayor beneficio a la misma, siendo esto procedente, atendiendo al Principio de Mayor beneficio y en atención al siguiente criterio Jurisprudencial de aplicación obligatoria, que dice:

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.²

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, 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.

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. Unanimidad de diez votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías.

² 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.

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.

En esa tesitura se estiman son **fundado y suficiente para declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado**, los argumentos vertidos por la parte actora en la razón de impugnación marcada con el ordinal **segundo**; en el sentido de que:

El demandante sostiene que los artículos 24, 26 y 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas dejan ver con claridad que el "CAMBIO DE MODALIDAD DE EJECUCIÓN Y REDUCCIÓN DE METAS" no se encuentra prohibido, restringido o no permitido.

Agrega, que dio debido cumplimiento cabal a lo establecido por el artículo 18 fracciones I y II del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, puesto que se obtuvo el oficio de aprobación de los recursos que se destinaron para la ejecución de las obras, esto es el oficio SFP/BIS-1945-A/2009, signado por el Secretario de Finanzas y Planeación.

Al respecto la autoridad demandada señala que resulta infundado e improcedente al presente caso, pues contrario a lo que manifiesta el actor, la resolución impugnada en ningún momento viola el debido proceso del actor pues insiste que las sanciones impuestas fueron consecuencia de la responsabilidad administrativa en que incurrió el actor, pues como se hizo notar en el considerando CUARTO era su obligación programar la ejecución de las obras y buscar las mejores condiciones en cuanto a precio de los trabajos a realizar en las obras citadas, circunstancia que se lograba con la modalidad de ejecución directa; en ese sentido, el actor sabía que las obras se realizarían bajo la modalidad de ejecución directa, sin embargo éste solicitó el cambio de modalidad a pesar de que con ello se reducirían las metas a realizar en cada una de ellas y de que se encarecerían los costos por lo que infringió los deberes tutelados e la fracción II del

artículo 27 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que resultan fundadas las sanciones impuestas al actor.

Hecho lo anterior y previo al análisis de las razones de impugnación se procede a aclarar el tipo de norma que regula a la obras motivo de la presente controversia, ello sin soslayar que en el expediente primario ni en el procedimiento que se desahogó ante esta autoridad consta el **Convenio para el otorgamiento de subsidios que celebraron por una parte el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Morelos.- Desarrollo Regional.- Infraestructura y Equipamiento” ejercicio 2009**, que se menciona como antecedente del presente asunto.

Así tenemos que, de acuerdo a lo establecido a la denuncia presentada por el órgano de control interno de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Publicas del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, la irregularidad que se imputa al hoy actor y por la cual lo encontró responsable la autoridad demandada (fojas 02 del expediente 57/2012) consiste en:

*“CAMBIO DE MODALIDAD DE EJECUCIÓN Y REDUCCIÓN DE METAS. Con base a la revisión documental se señala mediante oficio número SFP/BIS/1931-A/2009 del 21 de diciembre del 2009, en el cual la Secretaría de Finanzas y Planeación aprobó un monto de \$27'200,000.00 (veintisiete millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.), con recursos provenientes del programa, otros Programas Federales 2009, posteriormente mediante oficio FSP/BIS-1945-A/2009 de fecha 23 de diciembre del 2009, se realiza la modificación de acuerdo a la Fe de erratas solicitada; la modalidad de ejecución cambia de **Administración** a **Contrato**, así como la modificación de metas, el Monto irregular es de \$5'908,302.01 (Cinco millones novecientos ocho mil trescientos dos pesos 01/100)...”*

Es decir, que el capital financiero que se utilizó para las obras en cuestión fueron recursos federales.

Lo anterior se ratifica con lo manifestado por el denunciante en su capítulo de "ANTECEDENTES" (fojas 02 del expediente de origen 57/2012), cuando indica:

La presente denuncia se deriva de la cédula de seguimiento emitida por este Órgano Interno de Control de fecha diez de enero del dos mil once (10-01-2011), en la auditoría MOR/CRD/10 al programa denominado "Convenio para el otorgamiento de subsidios que celebraron por una parte el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Morelos.- Desarrollo Regional.- Infraestructura y Equipamiento" ejercicio 2009..."

En esa tesitura, lo procedente es la aplicación de la norma federal por cuanto a los procedimientos de la obra, en este caso la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Mismas, ello de acuerdo al artículo 6 de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con las Misma del Estado de Morelos que indica:

ARTÍCULO 6.- *Las obras públicas y los servicios relacionados con la misma que se realicen con recursos propios del Estado o de los ayuntamientos, se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, excepto en los casos de existir convenios celebrados entre la Federación, el Estado y los Municipios en donde se utilicen recursos federales, para los que se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.*

Normatividad federal que también invocó el órgano de control interno en su denuncia (fojas 19 y 20 del expediente de origen 57/2012) en su apartado de "CONSIDERACIONES DE DERECHO".

Una vez hecho lo anterior, se analizan las razones de impugnación hechos valer por el actor en el ordinal antes mencionado.

En efecto y como lo refiere el actor, los artículos 24 párrafo primero, 26 y 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Mismas (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero del 2000, con reformas el 07 de julio del 2005) no señalan se encuentre prohibido, restringido o no permitido el "CAMBIO DE

MODALIDAD DE EJECUCIÓN Y REDUCCIÓN DE METAS”, presunta irregularidad imputada al entonces supuesto responsable.

Preceptos que para mejor proveer se transcriben:

Artículo 24. La planeación, programación, presupuestación y el gasto de las obras y servicios relacionados con las mismas, se sujetará a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables y los recursos destinados a ese fin se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados.

...

Artículo 26.- Las dependencias y entidades podrán realizar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas por alguna de las dos formas siguientes:

- I. Por contrato, o
- II. Por administración directa.

Artículo 27. Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o
- III. Adjudicación directa.

Los contratos de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente.

En los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante.

Las condiciones contenidas en la convocatoria a la licitación e invitación a cuando menos tres personas y en las proposiciones presentadas por los licitantes no podrán ser negociadas, sin perjuicio de que la convocante pueda solicitar a los licitantes aclaraciones o información adicional en los términos del artículo 38 de esta Ley.

La licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria y, en el caso de invitación a cuando menos tres personas, con la entrega de la primera invitación; ambos procedimientos concluyen con la emisión del fallo y la firma del contrato o, en su caso, con la cancelación del procedimiento respectivo.

Los licitantes sólo podrán presentar una proposición en cada procedimiento de contratación; iniciado el acto de presentación y apertura de proposiciones, las ya presentadas no podrán ser retiradas o dejarse sin efecto por los licitantes.

A los actos del procedimiento de licitación pública e invitación a cuando menos tres personas podrá asistir cualquier persona en calidad de observador, bajo la condición de registrar su asistencia y abstenerse de intervenir en cualquier forma en los mismos.

La Secretaría de Economía, mediante reglas de carácter general y tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de la Función Pública, determinará los criterios para la aplicación de las reservas, mecanismos de transición u otros supuestos establecidos en los tratados.

Respecto a los numerales 24 primer párrafo y 27 antes transcritos, hablan de que los recursos destinados al gasto de las obras y servicios relacionados con las mismas se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueron destinados y que las entidades podrán realizar obras por contrato y administración directa; seleccionando de entre los procedimientos como son la Licitación pública, Invitación a cuando menos tres personas o Adjudicación directa, aquel que de acuerdo con la naturaleza de la **contratación** asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias

pertinentes y que la autoridad demandada sostiene que el actor violentó.

Sin embargo, dicho preceptos no deben de verse de manera aislada, sino de forma general y armónica con los demás artículos que regulan las obras, lo que permitirá interpretar y aplicar debidamente la normatividad.

Esto es así, ya que incluso la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, no sólo no señala como irregularidad el CAMBIO DE MODALIDAD DE EJECUCIÓN Y REDUCCIÓN DE METAS, sino que dispone que las modificaciones efectuadas al Programa Anual de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas no representan ninguna responsabilidad. Esto deviene del artículo 22 de la norma antes mencionada que dispone:

Artículo 22. *Las dependencias y entidades pondrán a disposición del público en general, a través de CompraNet y de su página en Internet, a más tardar el 31 de enero de cada año, su programa anual de obras públicas y servicios relacionados con las mismas correspondiente al ejercicio fiscal de que se trate, con excepción de aquella información que, de conformidad con las disposiciones aplicables, sea de naturaleza reservada o confidencial, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.*

Las obras públicas y servicios contenidos en el citado programa podrán ser adicionados, modificados, suspendidos o cancelados, sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad de que se trate, debiendo informar de ello a la Secretaría de la Función Pública y actualizar en forma mensual el programa en CompraNet.

Artículo reformado DOF 07-07-2005, 28-05-2009

En congruencia con lo anterior, al ser permitida cualquier adición o modificación a dicho programa, se entiende que una vez efectuada alguna de éstas pasa a ser parte integral del mismo.

Por ende, en razón de no contar con los elementos necesarios, para la realización de las obras involucradas, como lo expuso el actor

(fojas 188 del expediente de origen), no fue contrario a la ley proceder a su cambio, a más de no existir en el expediente en que se actúa, evidencia que contradiga su dicho.

En esa tesitura, se debe entender que la permisión de la ley de modificar los programas de obras no excluye que los recursos destinados al gasto de las obras y servicios relacionados con las mismas se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados como lo dice el artículo 24 primer párrafo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, ya que dichos principios deberán satisfacerse una vez decidida la forma en que se aplicarán los recursos, por Licitación pública, Invitación a cuando menos tres personas o Adjudicación directa; en el asunto que se ventila en la aplicación de los recursos por contrato.

De igual manera y por cuanto al numeral 27 de la norma antes enunciada, que señala la opción de seleccionar entre los procedimientos aquel que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, habrá de decirse que tanto el denunciante como la autoridad demandada aplican erróneamente el sentido de ésta disposición, ya que como se advierte ésta va dirigida precisamente a la determinación de la contratación a seguir como es la Licitación pública, Invitación a cuando menos tres personas o Adjudicación directa, sin involucrar la realización de obras por administración directa, ya que obviamente éstas no son contrataciones.

En consecuencia dicho precepto no sustenta la irregularidad imputada, al no haberse atribuido al actor actos u omisiones vinculados a la selección de los procedimientos de contratación antes referidos en que se vieran comprometidos el precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias, sino el cambio que se hizo de administración directa a contratación.

Tocante a que dio cumplimiento cabal a lo establecido por el artículo 18 fracciones I y II del Reglamento Interior de la Secretaría de

Desarrollo Urbano y Obras Públicas, puesto que se obtuvo el oficio de aprobación de los recursos que se destinaron para la ejecución de las obras, esto es el oficio SFP/BIS-1945-A/2009, signado por el Secretario de Finanzas y Planeación, como lo sostiene el actor.

Se aclara que el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas que regía al momento de los hechos de la realización de las obras era el publicado en el Periódico Oficial 4361 de fecha 24 de noviembre del 2004 y que en la parte que se cita decía:

“Artículo 18. El Director General de Proyectos, tendrá las siguientes atribuciones específicas:

- I. Analizar e implementar los mecanismos operativos a fin de incorporar las propuestas de la obra pública en los Programas de Inversión Pública Estatal, de conformidad con la normatividad aplicable;*
 - II. Analizar y coordinar las peticiones de obra pública y realizar los estudios preliminares para determinar la factibilidad de su ejecución;*
- ...”*

Preceptos que no tienen relación con el caso que se analiza, ya que como desprende del presente asunto, al enjuiciante se le encontró responsable en su carácter de Director General de Normatividad.

Sin que por ello deba pasar desapercibido, la obtención del oficio de aprobación de los recursos que se destinaron para la ejecución de las obras SFP/BIS-1945-A/2009, signado por el Secretario de Finanzas y Planeación.

Es decir que los cambios o modificaciones promovidos por el actor mediante los oficios SDUOP/SSOP/DGN/02529-BIS/2009 de fecha 22 de diciembre del 2009 (fojas 78 del expediente 57/2012), se entiende fueron aprobados por medio del oficio SFP/BIS/1945-A/2009 de fecha 23 de diciembre del mismo año, suscrito por el titular de la Secretaría de Finanzas y Planeación, L.C.J. Alejandro Jesús Villareal

Gasca, previa verificación y evaluación de los recursos que estaban involucrados, es decir que estaban debidamente ejercidos.

Ello con sustento en el artículo 25 en sus fracciones II, III, IV, VIII y X de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos que establecía que la entonces Secretaría de Finanzas y Planeación³ tenía las entre otras, la función de verificar aplicación de los recursos financieros, al indicar:

ARTÍCULO 25.- *A la Secretaría de Finanzas y Planeación le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

I.-...

II. Definir, organizar y coordinar el Sistema Estatal de Planeación Democrática en sus distintas vertientes; promoviendo la participación de los sectores social y privado de la Estado Libre y Soberano de Morelos, así como inducir el compromiso en actividades conjuntas o con la participación exclusiva de éstos;

III. Elaborar, con la participación de las Secretarías, Dependencias y Entidades, el Plan Estatal de Desarrollo, los programas estatales de desarrollo (sectoriales, institucionales, regionales y especiales), los programas operativos anuales y cualquier otro programa que determine la persona titular del Poder Ejecutivo, verificando que exista congruencia entre el Plan Estatal de Desarrollo y dichos programas;

IV. Coordinar la convergencia de acciones entre los programas del sector público Estatal, el Gobierno Federal y los Municipios del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como proporcionar los recursos financieros que correspondan al gobierno local;

...

VIII. Ejercer las atribuciones derivadas de los convenios que sobre las materias de su competencia, celebre el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos con otros Estados, con la Federación o con los ayuntamientos, así como sobre aquellas que sean propias de dicha Secretaría, dentro del territorio estatal;

³ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos publicada en el P.O. de fecha 20 de junio del 2009.

X. Aprobar las obras y/o acciones derivadas de los programas y proyectos de inversión que propongan las Secretarías, Dependencias y Entidades de la administración pública, verificando su congruencia con los programas operativos anuales, sectoriales e institucionales y conforme a la disponibilidad presupuestal existente. Así mismo, controlar, verificar y evaluar la correcta aplicación y comprobación de recursos, respecto a su ejercicio;

Textos de los cuales se concluye que a dicha dependencia correspondía para el caso que nos ocupa, coordinar la convergencia de acciones entre los programas del sector público Estatal y el **Gobierno Federal**, ejercer las atribuciones derivadas de los convenios que sobre las materias de su competencia celebrara el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos **con la Federación**, así como aquellas que fueran propias de dicha Secretaría; aprobar las obras y/o acciones derivadas de los programas y proyectos de inversión que propongan las Secretarías verificando su congruencia con los programas operativos anuales, sectoriales e institucionales y conforme a la disponibilidad presupuestal existente; así como controlar, verificar y evaluar la correcta aplicación y comprobación de recursos respecto a su ejercicio.

En las relatadas consideraciones, al no haber analizado debidamente el contenido de los artículos 24, 26 y 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y demás ordenamientos legales que regulaban la actuación del actor antes mencionado; así como omitir valorar la obtención del oficio de aprobación de los recursos que se destinaron para la ejecución de las obras SFP/BIS-1945-A/2009, signado por el Secretario de Finanzas y Planeación en términos del artículo 25 en sus fracciones II, III, IV, VIII y X de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos es inconcuso, que la autoridad demandada, omitió cumplir con lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que actualiza, lo previsto en la fracciones II y IV del artículo 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que establece que serán causas de nulidad de los actos impugnados: "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;... IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto,"

ES PROCEDENTE DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA ACTO IMPUGNADO consistente en la resolución administrativa de fecha veintiocho de marzo del año dos mil dieciséis, pronunciada por el titular de la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría, del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, dentro del procedimiento administrativo 57/2012, seguido en contra del **ING. ANDRÉS ALFREDO RUIZ GUTIÉRREZ Y/O**, únicamente por cuanto al actor antes mencionado.

VII.- En términos de lo dispuesto por el artículo 138 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se levanta la suspensión concedida en auto de fecha veintiséis de abril del dos mil dieciséis.

Por lo expuesto y fundado y además con apoyo en lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3, 20 fracción VII, 36 fracción I, 119 y 120 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, es de resolverse y se resuelve:

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 **ANDRÉS ALFREDO RUIZ GUTIÉRREZ**, contra actos del titular de la **DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**, en términos de las aseveraciones vertidas en el considerando sexto de esta sentencia, consecuentemente;

TERCERO.- Con fundamento en lo previsto por la fracción II y IV del artículo 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos **SE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO IMPUGNADO**, únicamente por cuanto **ANDRÉS ALFREDO RUÍZ GUTIÉRREZ**, consistente en la **resolución administrativa de fecha 28 de marzo del año dos mil 2016**, dictada en el procedimiento administrativo **57/2012**, instaurado por la titular de la **DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**.

CUARTO.- Se levanta la suspensión concedida en auto de fecha veintinueve de abril del dos mil dieciséis.

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 **Licenciado MANUEL GARCÍA QUINTANAR**, Titular de la Cuarta Sala; en ausencia justificada de Magistrado Presidente **Dr. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS**, Titular de la Tercera Sala; Magistrado **M. en D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**, Titular de la Quinta Sala y ponente en el este asunto en auxilio de las labores de la Tercera Sala de este Tribunal de conformidad con el acuerdo de pleno de la Sesión Ordinaria Número 43; **Lic. en Derecho ORLANDO AGUILAR LOZANO**, Titular de la Segunda Sala; **Lic. SALVADOR ALBAVERA RODRIGUEZ**, Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la Primera Sala, en ausencia justificada del Magistrado **M. en D. MARTIN JASSO DÍAZ**, Titular de Primera Sala; **Lic. YOLANDA DORANTES TEODORO**, Secretaria de Estudio y Cuenta adscrita a la Segunda Sala, en ausencia justificada del Magistrado **Dr. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS**, titular de la

Tercera Sala; ante la Licenciada **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**,
Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE



**LICENCIADO MANUEL GARCÍA QUINTANAR
TITULAR DE LA CUARTA SALA**

EN SUPLENCIA POR AUSENCIA DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO
14 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS

MAGISTRADO



**M. en D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO,
TITULAR DE LA QUINTA SALA**

MAGISTRADO



**LIC. EN DERECHO ORLANDO AGUILAR LOZANO
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA**

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA
ADSCRITO A LA PRIMERA SALA**



Lic. SALVADOR ALBAVERA RODRIGUEZ

En ausencia justificada del Magistrado Titular de Primera Sala del
Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en términos
del artículo 19 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de
Morelos.

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA
ADSCRITA A LA SEGUNDA SALA**



Lic. YOLANDA DORANTES TEODORO

En ausencia justificada del Magistrado Titular de Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en términos del artículo 19 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.



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 la presente hoja de firmas corresponden a la Resolución emitida por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en el expediente número TJA/3^aS/146/2016, promovido por **ANDRÉS ALFREDO RUIZ GUTIÉRREZ**, contra actos de la **TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO**; misma que es aprobada en Pleno de fecha diecisiete de enero del dos mil diecisiete. CONSTE.

