

EXPEDIENTE:
TJA/1ªS/312/2016

ACTOR:

AUTORIDAD DEMANDADA:

DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y
SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE
LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS¹.

TERCERO PERJUDICADO:

NO EXISTE

MAGISTRADO PONENTE:

SECRETARIO PROYECTISTA:

TABLA DE CONTENIDO:

	Págs.
1. ANTECEDENTES -----	1
2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS -----	2
2.1. Competencia -----	2
2.2. Existencia y precisión del acto impugnado -----	2
2.3. Causales de improcedencia -----	3
2.4. Análisis de la controversia -----	5
3. PARTE DISPOSITIVA -----	25
Único. Nulidad del acto impugnado -----	25

Cuernavaca, Morelos a veinticuatro de abril del año dos mil dieciocho.

Resolución definitiva emitida en los autos del expediente número TJA/1ªS/312/2016.

1. ANTECEDENTES.

_____ presentó demanda el 04 de noviembre del 2016, la cual fue admitida el 09 de noviembre del 2016. Señaló como autoridad demandada al DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y

¹ Denominación correcta.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS². Señaló como acto impugnado: *“La resolución definitiva de fecha veintidós de septiembre de dos mil dieciséis, derivada del expediente [REDACTED] mediante la cual se impone arbitrariamente e ilegalmente la destitución del cargo del suscrito.”* (Sic) Al actor no le fue concedida la suspensión provisional del acto impugnado. La autoridad demandada compareció a juicio dando contestación a la demanda entablada en su contra. El actor no desahogó la vista dada con la contestación de demanda. El juicio de nulidad se desahogó en todas sus etapas y con fecha 03 de abril del 2017, se citó a las partes para oír sentencia; sin embargo, mediante acuerdo de 22 de mayo del 2017 se regularizó el procedimiento para que la autoridad demandada remitiera copia certificada del procedimiento administrativo de origen número [REDACTED] lo cual no hizo la demandada y por auto de fecha 23 de febrero del 2018 se precluyó su derecho de exhibirlo y se citó a las partes para oír sentencia.

Con fundamento en lo que establece la fracción III del artículo 125 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se procede a exponer fundada y razonadamente, las consideraciones que se toman en cuenta para emitir la presente resolución.

2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

2.1. COMPETENCIA.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en términos de lo dispuesto por la disposición transitoria Quinta, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos³; es competente para conocer y fallar la presente controversia en términos de lo dispuesto por los artículos 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 1, 2, 3, 5, 16, 17, 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 Morelos⁴.

2.2. EXISTENCIA Y PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.

El actor señaló como acto impugnado:

² Denominación correcta.

³ Con fecha 19 de julio del año 2017, se publicó en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, número 5514, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

⁴ Ley publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, número 5366, de fecha 03 de febrero de 2016.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

“La resolución definitiva de fecha veintidós de septiembre de dos mil dieciséis, derivada del expediente [REDACTED] mediante la cual se impone arbitrariamente e ilegalmente la destitución del cargo del suscrito.” (Sic)

Se tiene como acto impugnado la resolución definitiva de fecha 22 de septiembre del año 2016, emitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS dentro del expediente [REDACTED]

La existencia del acto impugnado quedó demostrada con la cédula de notificación personal que la actora exhibió en original, la cual puede ser consultada en las páginas 26 a 57 de autos. Documental que se tiene por auténtica en términos de lo establecido por el artículo 98 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

2.3. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.

Antes de entrar al estudio de fondo del acto impugnado y con fundamento en el último párrafo del artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, es deber de este Tribunal analizar de oficio las causales de improcedencia del presente juicio, por ser una cuestión de orden público y por ende, de estudio preferente; sin que por el hecho de que esta autoridad haya admitido la demanda se vea obligada a analizar el fondo del asunto, si de autos se desprende que existen causales de improcedencia que se actualicen.⁵

La autoridad demandada DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS, opuso las causales de improcedencia previstas en las fracciones III y XI del artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que disponen que el juicio es improcedente contra actos que no afecten el interés jurídico o legítimo del demandante y contra actos derivados de actos consentidos.

No se configura la causal de improcedencia prevista en la fracción III del artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, porque la actora sí cuenta con interés jurídico, ya que el acto impugnado está dirigido a su persona y a través de la resolución de fecha 22

⁵ IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO. Las causales de improcedencia del juicio de amparo, por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia. Octava Época. Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomó VII, mayo de 1991. Tesis: II.1o. J/5. Página 95.

de septiembre del 2016, se le sancionó con la destitución del cargo y/o empleo.

No se configura la causal de improcedencia prevista en la fracción XI del artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, porque las violaciones al procedimiento se deben impugnar en el juicio de nulidad que nos ocupa, en términos de las tesis que a continuación se transcriben:

"VIOLACIONES PROCESALES. LAS COMETIDAS EN RESOLUCIONES DE TRÁMITE EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO SON IMPUGNABLES EN LA DEMANDA DE AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA.

*Si en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, se comete una violación en una resolución, no definitiva, sino de trámite que deja al agraviado en estado de indefensión o le priva de un derecho que la ley de la materia le otorga, y no es un acto de imposible reparación; la infracción deberá reclamarse junto a las posibles violaciones de fondo que se hubiesen cometido en la resolución que pone fin al procedimiento; por lo que el momento oportuno para impugnar dicho acto será hasta que el procedimiento administrativo culmine y la responsable pronuncie su resolución definitiva."*⁶

(Lo resaltado es de este Tribunal)

"VIOLACIONES A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO. NO DEBEN SEÑALARSE, EN FORMA DESTACADA, COMO ACTOS RECLAMADOS, EN LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO.

De una correcta y armónica interpretación de los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal, 44, 158, 161 y 166, fracción IV, párrafo primero de la Ley de Amparo, y 44, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es dable concluir, por una parte, que en materia civil, técnica y legalmente sólo pueden señalarse como actos reclamados, en la demanda de amparo directo que se promueva:

⁶ Novena Época, Registro: 196179, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, junio de 1998, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.1o.A.19 A, Página: 728.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 3761/97. Sunkist Growers, Inc. 2 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Pablo Domínguez Peregrina. Secretario: Jesús Alberto Esquivel Posada.

Nota: Por ejecutoria de fecha 17 de marzo de 2006, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 220/2005-SS en que participó el presente criterio.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

la sentencia definitiva o la resolución que ponga fin al juicio; y, por otra, que las violaciones procesales, aunque referidas como cometidas en interlocutorias, bien sea por el juez natural, en asuntos no apelables, o por el tribunal de alzada, en su caso; no deben señalarse, en forma destacada, como actos reclamados, autónomos respecto de la sentencia definitiva de que se trate; sino que, como tales, deben alegarse en los conceptos de violación, como transgresiones al procedimiento que en todo caso hayan afectado a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; y que sólo pueden formularse y ser resueltas en el amparo directo al reclamarse la sentencia definitiva, pues sólo estudiando dicha sentencia, se puede determinar si las violaciones procesales aducidas, trascendieron o no al fondo de la misma en perjuicio del quejoso.”⁷

(Lo resaltado es de este Tribunal)

Hecho el análisis correspondiente a cada una de las causales de improcedencia y sobreseimiento contempladas en los ordinales 76 y 77 de la Ley que rige la materia, no se encontró que se configure otra causal de improcedencia o de sobreseimiento en el presente juicio de nulidad.

2.4. ANÁLISIS DE LA CONTROVERSIA.

Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 125 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos⁸, la *litis* del presente juicio se constriñe en la *legalidad* del acto impugnado que se precisó en el numeral 2.2., de esta sentencia.

La parte actora expresó como razones por las que impugna los actos que reclama, las vertidas en su escrito de demanda, las cuales aquí se dan por íntegramente reproducidas como si a la letra se insertasen, no siendo necesario transcribirlas en la presente resolución, sin que ello implique violación a precepto alguno de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, pues el acontecimiento de que no se efectúe la transcripción de las mismas, no significa que este Pleno que resuelve esté imposibilitado para el análisis integral de las mismas.⁹

⁷ QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. Novena Época, Registro: 203703, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, diciembre de 1995, Materia(s): Común, Tesis: 1.5o.C. J/3, Página: 479.

⁸ARTÍCULO 125.- Las sentencias que dicte el Tribunal no necesitarán formulismo alguno; pero deberán ser redactadas en términos claros y precisos y contener:

I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;

⁹ CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS. El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día 17 de marzo del 2017, emitió la tesis aislada que a continuación se transcribe:

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.

El término "sanción" es ambiguo, pues admite distintas formas o tiene significados diversos. En principio, se concluye que la sanción jurídica es, desde un punto de vista estructural, una reacción -positiva o negativa- frente a ciertas conductas establecidas por el derecho. Ahora bien, partiendo de la noción de sanción que se centra en la reacción negativa prevista por el derecho frente a ciertas conductas, es posible distinguir diferentes acepciones cuya naturaleza diverge considerablemente una de la otra. Así, por ejemplo, la nulidad de un acto puede considerarse como una sanción, pero aquella que establece una consecuencia para el incumplimiento de ciertos requisitos de validez o existencia de un acto jurídico es distinta de la sanción entendida como reproche de una conducta que se desvía de la juridicidad y que da lugar al surgimiento de responsabilidad -civil, política, administrativa o penal-. A partir de los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha dicho que el derecho administrativo tiene dos grandes vertientes, dependiendo de si el Estado actúa en su faceta reguladora -en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines- o en la de policía o vigilante, resulta evidente que, aun cuando ambas facetas prevén la imposición de sanciones -comprendiendo incluso nulidades-, sólo la faceta de "Estado-policía" prevé la posibilidad de sancionar, en sentido estricto, infracciones administrativas que dan lugar al surgimiento de responsabilidad

obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo en revisión 374/88. Antonio García Ramírez. 22 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez. Amparo en revisión 213/89. Jesús Correa Nava. 9 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Nelson Loranca Ventura. Amparo en revisión 322/92. Genoveva Flores Guillén. 19 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. Amparo en revisión 673/97. José Luis Pérez Garay y otra. 6 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretario: Gonzalo Carrera Molina. Amparo en revisión 767/97. Damián Martínez López. 22 de enero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Mario Machorro Castillo, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: José Zapata Huesca. JURISPRUDENCIA de la Novena Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, abril de 1998. Tesis: VI.2o. J/129. Página: 599.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

a cargo de las y los servidores públicos mediante el uso de la potestad punitiva. Es precisamente éste el ámbito en el cual tiene cabida la intervención de los órganos internos de control y de los tribunales administrativos y en el que, atendiendo a la proyección que tiene sobre la vida de las personas, se ha considerado necesario reconocer la existencia de un debido proceso administrativo, con los alcances que le han dado este alto tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En estos términos, estaremos ante una manifestación del derecho administrativo sancionador cuando el procedimiento: 1) presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción -que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos- y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa; 2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta -acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y, 3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.”¹⁰

A partir de los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha dicho que el derecho administrativo tiene dos grandes vertientes, dependiendo de si el Estado actúa en su faceta reguladora -en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines- o en la de policía o vigilante, resulta evidente que, aun cuando ambas facetas prevén la imposición de sanciones -comprendiendo incluso nulidades-, sólo la faceta de "Estado-policía" prevé la posibilidad de sancionar, en sentido estricto, infracciones administrativas que dan lugar al surgimiento de responsabilidad a cargo de las y los servidores públicos mediante el uso de la potestad punitiva.

Es precisamente éste el ámbito en el cual tiene cabida la intervención de los órganos internos de control y de los tribunales administrativos y en el que, atendiendo a la proyección que tiene sobre la vida de las personas, se ha considerado necesario reconocer la existencia de

¹⁰ Época: Décima Época. Registro: 2013954. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Publicación: viernes 17 de marzo de 2017 10:20 h. Materia(s): (Administrativa) Tesis: 1a. XXXV/2017 (10a.)

un debido proceso administrativo, con los alcances que le han dado este alto tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En estos términos, estaremos ante una manifestación del **derecho administrativo sancionador** cuando el procedimiento:

1) Presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción -que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos- y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa;

2) Se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta -acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y,

3) Tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

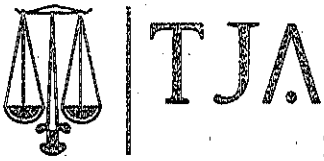
En el presente caso, no hay duda de que estamos ante la presencia del derecho administrativo sancionador, porque la autoridad demandada DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS, instauró el procedimiento administrativo número [REDACTED] en contra del actor y otras personas; procedimiento que culminó con una sanción para [REDACTED] de suspensión del cargo y/o empleo por seis meses y la destitución.

En el derecho administrativo sancionador, basado en la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé como sanciones:

"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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

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."

Al actor le fue aplicada la sanción prevista en la fracción III, del artículo transcrito.

En esta línea de ideas, resulta evidente que las sanciones establecidas en la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por el incumplimiento de los deberes que se imponen al servidor público en el artículo 27 de esa Ley, guardan una gran similitud con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; de lo que se sigue que la infracción administrativa propiamente establecida por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones formales, debe atender a los principios del derecho administrativo sancionador y, en la medida que resulten aplicables a las garantías del derecho penal.

Como se observa, 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.

En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Sostiene lo anterior la tesis jurisprudencial emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.

De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.”¹¹

El principio jurídico de *in dubio pro reo* que existe en materia penal, es similar al *indubio pro actione* que hay en materia administrativa, que consiste en que, en caso de duda o controversias de interpretación, se aplicará la interpretación más favorable al accionante.

Ilustra lo anterior, la tesis aislada que a continuación se transcribe y que es aplicada por analogía al presente asunto:

“TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y PRINCIPIO IN DUBIO PRO ACTIONE O FAVOR ACTIONIS. INTERPRETACIÓN DE LA QUE DEBE PARTIR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA PARA RESPETAR ÉSTE Y LOS PARÁMETROS CONVENCIONALES Y CONSTITUCIONALES DE AQUÉLLA, RESPECTO DE LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO, PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 56, FRACCIÓN VII Y 57, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

¹¹ Época: Novena Época. Registro: 174483. Instancia: Plenc. 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. 99/2006
Página: 1565.

Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Gutiérrez, 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 99/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis.

Los artículos 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustentan el derecho humano a la protección judicial efectiva, que incluye contar con recursos sencillos, rápidos y efectivos para impugnar la vulneración a derechos fundamentales. En ese sentido, acorde con los artículos 1o. y 103, fracción I, de la Carta Magna, como el juicio de amparo es la vía idónea para garantizar el respeto al mencionado derecho humano, en el estudio de constitucionalidad del acto reclamado emanado de la jurisdicción contenciosa administrativa, al que se le atribuya contravenir aquél, habrá de tomarse en cuenta que los órganos encargados de ésta deben asumir una actitud de facilitadores del acceso a la jurisdicción, porque si bien es cierto que han de ajustar sus actos a las disposiciones legales aplicables, también lo es que en la interpretación para sustentar sus actuaciones deben favorecer la eliminación de actos u omisiones innecesarias que obstaculicen la indicada prerrogativa o la hagan nugatoria. Resulta orientador en este aspecto, el informe 105/99 emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso 10.194, "Palacios, Narciso-Argentina" de 29 de septiembre de 1999, en donde estableció que lo que protege ese derecho es que el acceso a la justicia no se convierta en un desagradable juego de confusiones en detrimento de los particulares, en tanto que se argumentó que **las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto de que por el principio in dubio pro actione o favor actionis, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable.** Así, dicho organismo sustentó que las garantías relativas a la eliminación de las trabas que impidan u obstaculicen el acceso a la jurisdicción, a la interpretación de las normas reguladoras de los requisitos de acceso a la jurisdicción en forma favorable a la admisión de la pretensión evitándose incurrir en hermenéuticas ritualistas (in dubio pro actione o favor actionis), y a que no se desestimen aquellas pretensiones que padecen de defectos que pueden ser subsanados, implican la **obligación para las autoridades jurisdiccionales de resolver los conflictos que les plantean las partes de manera integral y completa, evitando formalismos o interpretaciones no razonables u ociosas que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, pues el aludido principio in dubio pro actione o favor actionis, exige**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto. En ese contexto, para respetar los parámetros convencionales y constitucionales de la tutela judicial efectiva y el principio in dubio pro actione o favor actionis, la jurisdicción contenciosa administrativa debe partir de una interpretación convencional de las causas de improcedencia y sobreseimiento del juicio, previstas en los artículos 56, fracción VII y 57, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, en la que, sin desatender los requisitos procesales, se facilite el acceso a la obtención de un pronunciamiento de fondo de lo pretendido, tomando en cuenta la pretensión real que derive del estudio integral de la demanda, a la que habrán de quedar vinculadas procesalmente las demandadas, pues si solamente se atiende a la denominación literal con la que el actor calificó su pretensión y a la respectiva negativa lisa y llana de las autoridades demandadas, ese proceder eventualmente deja a merced de interpretaciones rigoristas carentes de razonabilidad el debido examen de la naturaleza y verdadera pretensión de anulación de los actos impugnados.”¹²

En términos de lo dispuesto por el artículo 23 fracción VII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, este Pleno suple la **deficiencia de la queja**, porque el asunto afecta a un particular; y porque se observa que en el procedimiento de origen hubo una violación grave que dejó sin defensa al actor.

Ilustra lo anterior, la tesis jurisprudencial emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número 1a./J. 17/2000, la cual se aplica por analogía al presente asunto:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA ADMINISTRATIVA. PROCEDENCIA.

Para que proceda la suplencia de los conceptos de violación deficientes en la demanda de amparo o de los agravios en la revisión, en materias como la administrativa, en términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, se requiere que el juzgador advierta que el acto reclamado,

¹² 2003187. IV.2o.A.34 A (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, marzo de 2013, Pág. 2167. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

independientemente de aquellos aspectos que se le impugnan por vicios de legalidad o de inconstitucionalidad, implique además, una violación manifiesta de la ley que deje sin defensa al quejoso o al particular recurrente. Se entiende por "violación manifiesta de la ley que deje sin defensa", aquella actuación en el auto reclamado de las autoridades responsables (ordenadoras o ejecutoras) que haga visiblemente notoria e indiscutible la vulneración a las garantías individuales del quejoso, ya sea en forma directa, o bien, indirectamente, mediante la transgresión a las normas procedimentales y sustantivas y que rigen el acto reclamado, e incluso la defensa del quejoso ante la emisión del acto de las autoridades responsables. No deben admitirse para que proceda esta suplencia aquellas actuaciones de las autoridades en el acto o las derivadas del mismo que requieran necesariamente de la demostración del promovente del amparo, para acreditar la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto, o bien, de allegarse de cuestiones ajenas a la litis planteada, porque de ser así, ya no se estaría ante la presencia de una violación manifiesta de la ley que deje sin defensa al quejoso o agraviado."¹³
(Énfasis añadido)

De la instrumental de actuaciones tenemos que a la autoridad demandada se le requirió tres veces¹⁴ que exhibiera el procedimiento administrativo [REDACTED] que fue instaurado en contra del actor y otros servidores públicos.

El primer requerimiento fue a través del acuerdo de radicación de fecha 09 de noviembre del 2016, en el que se dijo:

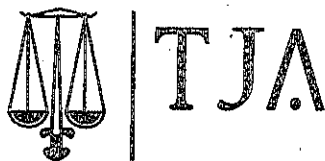
"VI.- REMISIÓN DE CONSTANCIAS.- Como lo ordena el artículo 87¹⁵ de la LJAEM se requiere a las autoridades demandadas para que exhiban:

¹³ No. Registro: 191,048. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XII, octubre de 2000. Tesis: 1a./J. 17/2000. Página: 189. Tesis de jurisprudencia 17/2000. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintisiete de septiembre de dos mil, por unanimidad de cinco votos de los señores ministros: presidente José de Jesús Gudiño Pelayo, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

¹⁴ Páginas 60, 93 y 96 de autos.

¹⁵ ARTÍCULO 87. El demandado deberá adjuntar a su escrito de contestación:

- I.- Copias de su escrito de contestación y de los documentos anexos para cada una de las partes excepto cuando éstos formen parte de un expediente que el actor haya solicitado se exhiba como prueba, y no sea el caso de exhibir por este último copias certificadas;
- II. El documento en que acredite su personalidad, cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio; y
- III.- Las pruebas documentales que ofrezca.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

A).- Copias simples de su escrito de contestación de demanda, así como de los anexos que exhiban en la misma; B).- Copias legibles debidamente certificadas del expediente del cual emane el acto impugnado siendo éste el marcado bajo el número [REDACTED].
Con el apercibimiento que, en caso de no hacerlo así, se les impondrá una **MULTA EQUIVALENTE A DIEZ DÍAS DE SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL ESTADO DE MORELOS**, de conformidad con el artículo 48, fracción II,¹⁶ de la Ley de la materia.¹⁷

La autoridad demandada, por escrito presentado con fecha 12 de diciembre del 2016, informó su imposibilidad material para exhibir el procedimiento administrativo de origen, porque los exhibió en el juicio de nulidad TJA/3aS/333/16, como lo corrobora con el oficio [REDACTED] que anexó.¹⁸

El segundo, fue a través del acuerdo de fecha 22 de mayo del 2017, en el que se le requirió nuevamente para que exhibiera copia certificada del procedimiento administrativo número [REDACTED] iniciado en contra del actor; este acuerdo se realizó con los siguientes alcances:

"Cuernavaca, Morelos; veintidós de mayo de dos mil diecisiete. En atención al estado procesal que guardan los presentes autos, para el único efecto de regular el presente procedimiento, toda vez que esta Sala fue omisa a lo ordenado mediante auto de fecha nueve de noviembre de dos mil dieciséis, en el capítulo denominado: "VII REMISION DE CONSTANCIAS. - Como lo ordena el artículo 87 de la LJAEM se requiere a las autoridades demandadas que exhiban: A) [...]

B) Copias legibles debidamente certificadas del expediente del cual emane el acto impugnado siendo este el marcado bajo el número [REDACTED]

*En ese contexto, se ordena subsanar tal omisión; por lo tanto, se requiere nuevamente a la autoridad demandada **DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA***

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación a la demanda.

¹⁶ 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.

¹⁷ Página 60 de autos.

¹⁸ Página 73 de autos.

DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, para que dentro del plazo de **VEINTICUATRO HORAS** contadas a partir del día hábil siguiente a la notificación de la presente resolución, exhiban copias legibles debidamente certificadas del expediente del cual emane el acto impugnado siendo este el marcado bajo el número [REDACTED] con el apercibimiento que en caso de no hacerlo así, se impondrá como medida de apremio una multa equivalente a **VEINTE UNIDADES DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN** de conformidad con el artículo 48, fracción II,¹⁹ de la Ley de la materia.

Por lo expuesto, se instruye dejar sin efectos la citación para sentencia hasta en tanto se cumpla con dicha condición.”²⁰

Este acuerdo le fue notificado el día 24 de mayo del 2017 a la autoridad demandada, como consta en la cédula de notificación personal y el razonamiento de notificación personal que pueden ser consultados en las páginas 94 y 95 de autos.

El tercero, fue a través del acuerdo de fecha 14 de diciembre del 2017, en el que se le requirió nuevamente para que exhibiera copia certificada del procedimiento administrativo número 135/2012 iniciado en contra del actor; este acuerdo se realizó con los siguientes alcances:

“Resolución emitida por el Magistrado Titular de los autos el catorce de diciembre de dos mil diecisiete.

En atención al estado procesal que guardan los presentes autos, se requiere de nueva cuenta a 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**, para que dentro del plazo de **VEINTICUATRO HORAS** contadas a partir del día hábil siguiente a la notificación de la presente resolución, exhiban las copias legibles debidamente certificadas del expediente del cual emana el acto impugnado siendo este el marcado bajo el número [REDACTED] apercibida que de no hacerlo así se tendrán por ciertos los hechos contenidos en la demanda enderezada en su contra.

¹⁹ **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 necesaria; 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.

²⁰ Página 93 de autos.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

Lo anterior con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 27 fracción I, 31 fracción III, V de la Ley de la materia.”²¹

Este acuerdo le fue notificado el día 15 de enero del 2018 a la autoridad demandada, como consta en la cédula de notificación personal y el razonamiento de notificación personal que pueden ser consultados en las páginas 97 y 98 de autos.

La autoridad demandada DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS, por escrito presentado con fecha 16 de enero del 2018, informó su imposibilidad material para exhibir el procedimiento administrativo de origen, porque los exhibió en el juicio de nulidad TJA/3aS/333/16, como lo corrobora con el oficio [REDACTED] que anexó.²²

Por ello, con fecha 23 de febrero del 2018, se le hizo efectivo el apercibimiento señalado en el acuerdo del 14 de diciembre del 2017 y se dictó el siguiente acuerdo:

“El que suscribe, licenciado en derecho [REDACTED] Secretario de Acuerdos de la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 35 fracción I de la Ley de Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, certifica y da cuenta al Magistrado Titular de los autos: Que el plazo de tres días otorgado a la parte actora para desahogar la vista ordenada en auto de catorce de diciembre de dos mil diecisiete, empezó a correr a partir del día martes dieciséis de enero de dos mil dieciocho y feneció el día miércoles diecisiete de enero de dos mil dieciocho. Asimismo, hecha una búsqueda en la oficialía de partes de esta Sala no se encontró escrito alguno. Conste.

Resolución emitida por el Magistrado Titular de los autos el diecinueve de enero de dos mil dieciocho.

En atención a la certificación que antecede, el plazo de veinticuatro horas concedidos a la autoridad demandada para la exhibición de las copias certificadas del expediente del cual emana el acto impugnado siendo este el marcado bajo el número [REDACTED] ha fenecido sin que se haya pronunciado al respecto;

²¹ Página 96 de autos.

²² Páginas 99 y 100 de autos.

por lo tanto, se hace efectivo el apercibimiento realizado en auto de cuatro de diciembre de dos mil diecisiete.

Consecuentemente, en atención al estado procesal que guardan los presentes autos, es procedente citar a las partes para oír sentencia definitiva en el presente asunto.

Lo anterior además con fundamento en los ordinales 28 fracciones I y IV y 35 fracción III y V de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.²³

Acuerdo que fue notificado a las partes el día 15 de marzo del 2018, como se corrobora con el sello de notificación que puede ser consultado en la página 101 vuelta, donde consta que se notificó por lista.

La autoridad demandada no promovió recurso de reconsideración en contra del acuerdo de fecha 23 de febrero del 2018, a través del cual se le hizo efectivo el apercibimiento señalado en el acuerdo del 14 de diciembre del 2017.

La trascendencia de lo relatado estriba en que, el presente juicio de nulidad solamente puede ser analizado como se encuentra demostrado en autos; es decir, con las constancias que integran este expediente TJA/1ªS/312/2016, porque la carga de la prueba de exhibir el procedimiento de origen es de la autoridad demandada, ya que es la que cuenta con dicho expediente. No siendo obstáculo que lo haya exhibido en otro juicio de nulidad que atiende la Tercera Sala de este Tribunal, porque el requerimiento fue para que exhibiera copias certificadas de ese procedimiento, por lo cual tenía la posibilidad de sacar copias certificadas del mismo para ser agregadas a este juicio que se resuelve.

Ilustra lo anterior la tesis jurisprudencia que se aplica por analogía al presente asunto, cuyo rubro y texto es:

"CARGA DE LA PRUEBA EN EL JUICIO DE NULIDAD. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD CUANDO LOS DOCUMENTOS QUE CONTENGAN LAS AFIRMACIONES SOBRE LA ILEGALIDAD DE SUS ACTUACIONES OBREN EN LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS QUE AQUÉLLA CONSERVA EN CUSTODIA.

El artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al juicio de nulidad, establece que el actor está obligado a probar los hechos constitutivos de su acción. Sin

²³ Página 85 de autos.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

embargo, en el ámbito del derecho administrativo opera un principio de excepción que obliga a la autoridad a desvirtuar, inclusive, las afirmaciones sobre la ilegalidad de sus actuaciones que no estén debidamente acreditadas mediante el acompañamiento en autos de los documentos que las contengan, cuando éstos obren en los expedientes administrativos que aquélla conserva en custodia.”²⁴

Al no haber incorporado al juicio el expediente [REDACTED] y en autos solamente está la resolución definitiva de fecha 22 de septiembre del 2016 -que es el acto impugnado-; este Pleno no puede hacer un estudio de la denuncia administrativa del 10 de agosto del año 2012, que presentó la contadora pública [REDACTED] COMISARIA PÚBLICA DEL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO de la extinta COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA Y MEDIO AMBIENTE; no puede analizar la contestación que el actor hizo dentro de ese procedimiento; no puede hacer un estudio de las pruebas que fueron ofrecidas y desahogadas, así como de la valoración que se realizó de ellas; porque no existe la constancia documental en la que se apoyó la demandada para emitir la resolución impugnada. Además de que la autoridad demandada no tiene fe pública.

Este Tribunal determina que no se cumplió con lo dispuesto por el ordinal 10 fracción VI y X del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 4798 el 21 de abril de 2010, que es del tenor de lo siguiente:

“Artículo 10. El Director General de Auditoría tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

VI. Formular observaciones y darlas a conocer a los servidores implicados, relacionados con las verificaciones y fiscalizaciones, así mismo emitir las recomendaciones correspondientes y dar un seguimiento sistemático a las mismas, así como dejar insubsistente aquellas observaciones que en su solventación o seguimiento sobrevenga un impedimento legal o material plenamente justificado para su atención.

Si en cualquier momento el auditor advierte que existe responsabilidad de algún otro servidor o ex servidor público distinto de aquel al que originalmente se dirigió la orden,

²⁴ SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Novena Época, Registro: 168192, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIX, enero de 2009. Materia(s): Administrativa, Tesis: I.7o.A. J/45, Página: 2364.

deberá notificarse para que manifieste lo que a su derecho corresponda en relación a las observaciones realizadas, haciéndole de su conocimiento todas las actuaciones que dieron origen a su notificación, desde el momento en que se giró la orden de hasta que se ordena su comparecencia, otorgando a dicho servidor o ex servidor público el término previsto en el artículo 30 del presente Reglamento. Dicha notificación podrá efectuarse en su domicilio particular, en el domicilio proporcionado por éste en su declaración patrimonial, o en el domicilio laboral si continua en funciones en el mismo o distinto cargo.

[...]

X. Ordenar la comparecencia de los servidores públicos, ex servidores públicos implicados, así como de proveedores, contratistas y en circunstancias específicas aquellos ciudadanos relacionados con las, verificaciones y fiscalizaciones practicadas por auditores externos, o de manera directa o conjunta con la Secretaría de la Función Pública Federal;

[...]”.

(Énfasis añadido)

Porque no consta que se ordenara la comparecencia del actor a la auditoría como lo establece la fracción X del dispositivo legal citado, lo cual resultaba necesario, no obstante que fue dirigida a la entonces COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA Y MEDIO AMBIENTE; de ahí que el auditor en términos de la fracción VI del dispositivo legal que se ha venido hablando, al advertir que existía la presunta responsabilidad del actor, persona distinta a la que originalmente se dirigió la orden de auditoría, debió de notificarle esa, para que manifestara lo que a su derecho correspondía en relación a las observaciones realizadas, haciéndole de su conocimiento todas las actuaciones que dieron origen a su notificación, desde el momento en que se giró la orden, hasta que se ordenara su comparecencia, otorgando al actor el término de cuarenta y cinco días hábiles previsto en el artículo 30 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría antes citado, que es al tenor de lo siguiente:

“Artículo 30. El plazo para la solventación de las observaciones resultantes del procedimiento de s internas o externas, fiscalizaciones y verificaciones será de 45 días hábiles improrrogables, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de notificación de las mismas”.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

Lo que no aconteció, toda vez que de la lectura de los 27 resultandos y de las seis consideraciones de la resolución impugnada, al actor se le hizo saber únicamente la auditoría cuando fue emplazado al procedimiento administrativo que se instruyó en su contra; esto se corrobora en el resultando número 3, que dice:

"3.- En fecha veinticinco de febrero del año dos mil trece, fue emplazado en esta Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría, el ciudadano [REDACTED]"

De ahí que resulta ilegal la resolución impugnada, porque proviene de una auditoría, en la que no se le dio su derecho de audiencia al actor y por ello, no solventó las observaciones que le imputaron, al no haberse realizado con apego a lo dispuesto en el ordinal 10 fracción VI y X del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4798 el 21 de abril de 2010, en relación al actor en su carácter de TÉCNICO de la entonces COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA Y MEDIO AMBIENTE, lo que genera la ilegalidad de la auditoría realizada.

Al haberse declarado la ilegalidad de la resolución de fecha 22 de septiembre del 2016, emitida por la autoridad demandada DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS, por la violación procesal destacada, con fundamento en lo dispuesto por las fracciones II y III del numeral 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos que señala: "**ARTÍCULO 41. 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; III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; ...", se declara la **NULIDAD LISA Y LLANA** de la resolución impugnada y la sanción que le fue impuesta al actor de destitución del cargo y/o empleo, como lo solicitó la parte actora; lo anterior con fundamento en el artículo 3 de la Ley de Justicia Administrativa vigente en el Estado de Morelos, al tener este Tribunal que en Pleno resuelve potestad de anulación; únicamente por cuanto al actor [REDACTED]

Refuerza lo anterior, la tesis jurisprudencial emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número 2a./J. 120/2015 (10a.), en la contradicción de tesis 32/2015, con el rubro y texto:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. SU PROCEDENCIA EN OTRAS MATERIAS, AUN A FALTA DE CONCEPTO DE VIOLACIÓN O AGRAVIO, CUANDO SE ADVIERTA VIOLACIÓN GRAVE Y MANIFIESTA DE LA LEY.

*La regulación establecida en el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo faculta al juzgador de amparo para suplir la deficiencia de la queja en materias diversas a las que el propio numeral prevé, ante una irregularidad procesal grave y manifiesta en la controversia del amparo, no resuelta en el procedimiento de origen, que afecte al quejoso o recurrente, aun ante la ausencia de concepto de violación o agravio al respecto, ya que revela la intención del legislador de no permitir que una de las partes se beneficie a costa de la indefensión de su contraria, como consecuencia de una actuación ilegal de la autoridad, permitiendo al Juez ejercer un discernimiento en cada caso concreto, en atención a la materia y sujeto de que se trate, lo cual es congruente con el artículo 107, fracción II, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."*²⁵

No pasa desapercibida la tesis jurisprudencial número 2a./J. 190/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis número 115/2016, con el rubro:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EN LOS JUICIOS DE AMPARO TRATÁNDOSE DE ACTOS DERIVADOS DE UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CONTRA UN SERVIDOR PÚBLICO, POR NO ESTAR INMERSOS EN LA MATERIA LABORAL.

Para que proceda la aplicación de la suplencia de la queja deficiente a que se refiere la indicada porción normativa, es

²⁵ Época: Décima Época. Registro: 2009936. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 120/2015 (10a.) Página: 663.

Contradicción de tesis 32/2015. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y Jurisdicción en toda la República, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 24 de junio de 2015. Cinco votos de los ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

menester no sólo que el quejoso tenga la calidad de trabajador o empleado sino que, además, se trate de un asunto cuya materia derive de un conflicto laboral, es decir, que tenga incidencia, de manera directa e inmediata, en algún derecho previsto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar si el origen de la relación de subordinación deriva de una relación regulada por leyes laborales o administrativas, pues basta con que se afecte algún interés fundamental tutelado por el precepto constitucional aludido y que en el amparo intervenga un trabajador o empleado en defensa de aquél para que surja la obligación del órgano de control constitucional de aplicar la institución de mérito a su favor. Por tanto, como el procedimiento de responsabilidad administrativa contra servidores públicos no nace ni se desarrolla a partir de la conceptualización del derecho laboral vinculado con las prestaciones y obligaciones a que se contrae aquel precepto constitucional, sino del régimen a que están sujetos por virtud del ejercicio de una función pública en estricto derecho administrativo, conforme al artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal (antes 113, párrafo primero), es claro que en los juicios de amparo cuya materia se ciña a algún acto dictado en ese tipo de procedimientos no operará la suplencia de la queja deficiente a que se refiere el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo.”²⁶

De la que podríamos inferir que, en el presente juicio de nulidad, no está permitida la suplencia de la queja deficiente, porque se está impugnando una resolución definitiva que deriva de un procedimiento de responsabilidad administrativa contra un servidor público; ya que, en la especie, esa responsabilidad administrativa no está inmersa en la materia laboral.

Conclusión que es errónea, toda vez que en la contradicción de tesis número 115/2016, la cuestión toral que se está resolviendo es:

“De los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, se advierte que existe la contradicción de tesis denunciada, habida cuenta de que:

²⁶ Época: Décima Época. Registro: 2013378. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 38, enero de 2017, Tomo I. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 190/2016 (10a.) Página: 705.

Contradicción de tesis 115/2016. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. 26 de octubre de 2016. Mayoría de cuatro votos de los ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Iveth López Vergara.

A. En los fallos dictados por los órganos contendientes se abordó el mismo punto jurídico, a saber, si, tratándose de juicios de amparo cuya materia se ciña a algún acto dictado en un procedimiento de responsabilidad administrativa contra un servidor público, opera o no la suplencia de la queja a que se refiere el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo.

B. Los órganos contendientes adoptaron posiciones opuestas, dado que el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz (en apoyo del Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito), sostuvo que es inaplicable la suplencia de la queja referida en el inciso precedente, pues ésta opera en asuntos que deriven de prestaciones atinentes a una relación de trabajo y no de responsabilidad administrativa; mientras que el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo afirmó que dicha suplencia es aplicable, porque la responsabilidad administrativa no hace desaparecer la calidad de trabajador del servidor público y, más aún, tiene incidencia en su situación laboral.

Por tanto, sobre la base del estudio de las mismas cuestiones jurídicas y a partir de lo aquí relatado, se configura la contradicción de criterios, cuyo tema es determinar si, tratándose de juicios de amparo, cuya materia se ciña a algún acto dictado en un procedimiento de responsabilidad administrativa contra un servidor público, opera o no la suplencia de la queja a que se refiere el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo."

(Énfasis añadido)

Es decir, lo que se resolvió en la contradicción de tesis era determinar si, tratándose de juicios de amparo, cuya materia se ciña a algún acto dictado en un procedimiento de responsabilidad administrativa contra un servidor público, opera o no la suplencia de la queja a que se refiere el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo.

Tesis jurisprudencial que resulta inaplicable al caso, toda vez que en el presente juicio de nulidad está establecida la procedencia de la suplencia de la deficiencia de la queja, al así disponerlo el artículo 23 fracción VII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que reza:

"ARTÍCULO 23. Son atribuciones del Tribunal en Pleno:

...



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

VII.- En el caso de asuntos que afecten a particulares y que sean sometidos a su jurisdicción, suplir la deficiencia de la queja;
..."

Disposición legal que permite la suplencia de la deficiencia de la queja en relación con los actos que provengan de algún procedimiento de responsabilidad administrativa instaurados en contra un servidor público, al no estar contemplada su exclusión o excepción.

Lo que no implica dejar de acatar la obligatoriedad de la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, que prevé el artículo 217²⁷ de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque, como ya se dijo, la tesis jurisprudencial número 2a./J. 190/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis número 115/2016, resuelve si, tratándose de juicios de amparo, cuya materia se ciña a algún acto dictado en un procedimiento de responsabilidad administrativa contra un servidor público, opera o no la suplencia de la queja a que se refiere el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo.

3. PARTE DISPOSITIVA.

Único. Es ilegal la resolución impugnada, por lo que se declara su nulidad lisa y llana, únicamente por cuanto al actor [REDACTED]

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.

Resolución definitiva emitida y firmada por unanimidad de votos por los Integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente Doctor en Derecho [REDACTED] Titular de la Tercera Sala de Instrucción; Magistrado Maestro en Derecho [REDACTED] Titular de la Primera Sala de Instrucción y ponente en este asunto; Licenciado en Derecho [REDACTED] Secretario de Acuerdos adscrito a la Segunda Sala y

²⁷ Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente. La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito. La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Encargado de Despacho de la Segunda Sala de Instrucción²⁸; Magistrado Licenciado en Derecho [REDACTED] Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas²⁹; Magistrado Maestro en Derecho [REDACTED] Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas³⁰; ante la Licenciada en Derecho [REDACTED] Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

[REDACTED]

TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

[REDACTED]

TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

ENCARGADO DE DESPACHO DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

[REDACTED]

SECRETARIO DE ACUERDOS ADSCRITO A LA
SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

[REDACTED]

TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

²⁸ Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 28 y 70 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

²⁹ En términos del artículo 4 fracción I, en relación con la disposición Séptima Transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día 19 de julio del 2017 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5514.

³⁰ En términos del artículo 4 fracción I, en relación con la disposición Séptima Transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día 19 de julio del 2017 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5514.

MAGISTRADO

[REDACTED]
TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
[REDACTED]

La Licenciada en Derecho [REDACTED] Secretaria General
de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos,
CERTIFICA: Que la presente hoja de firmas, corresponde a la resolución del
expediente número TJA/1aS/312/2016, relativo al juicio administrativo,
promovido por [REDACTED] por su propio derecho, en
contra de la autoridad demandada DIRECCIÓN GENERAL DE
RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA
DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS, misma que fue aprobada
en pleno del día veinticuatro de abril del año dos mil dieciocho. CONSTE

