



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

TOCA/PERATJAEM/004/2024

**RECURSO DE APELACIÓN
EXPEDIENTE:**

TOCA/PERATJAEM/004/2024

EXPEDIENTE DE ORIGEN:



RECURRENTE: SUBDIRECTOR DE INVESTIGACIÓN, DENUNCIAS Y QUEJAS, DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL Y CONFLICTO DE INTERESES DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUAUTLA, MORELOS.

AUTORIDAD RESOLUTORA: MAGISTRADO TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS.

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

**MAGISTRADO PONENTE: JOAQUÍN
ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA:
VICENTE RAÚL PARRA CASTILLO**

1. RESUMEN DE LA RESOLUCIÓN

Cuernavaca, Morelos; a diez de julio de dos mil veinticuatro.

Resolución del RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por el Subdirector de Investigación, Denuncias y Quejas, Declaración de Situación Patrimonial y Conflicto de Intereses del H. Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, en contra de la resolución definitiva de fecha **doce de diciembre de dos mil veintitrés**, emitida dentro del procedimiento seguido bajo el expediente número [REDACTED] por el Magistrado Titular de la Cuarta Sala Especializada de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; declarándose **infundados e inoperantes** los agravios expresados; por ende, se confirma la sentencia impugnada mediante la cual se determinó en su resolutivo "...**SEGUNDO**. *No se acreditaron los elementos configurativos de la infracción administrativa denominada abuso de funciones, prevista en el artículo 57, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por tanto, se absuelve a* [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED].", con base en lo siguiente:

2. GLOSARIO



Sentencia impugnada Resolución definitiva de fecha doce de diciembre de dos mil veintitrés.

LGRA *Ley General de Responsabilidades Administrativas*

LRESADMVASEMO *Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Morelos.*

LORGTJAEMO *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos*

LJUSTICIAADMVAEM *Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.*

RINTJA *Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.*

Recurrente Subdirector de Investigación, Denuncias y Quejas, Declaración

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

de Situación Patrimonial y Conflicto de Intereses del H. Ayuntamiento de Cuautla, Morelos.

Autoridad resolutora Magistrado Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Autoridad Substanciadora Subdirector de Substanciación, Resolución y Dictaminación de Procedimientos Administrativos de la Contraloría Municipal de Cuautla, Morelos.

Autoridad Investigadora Subdirector de Investigación, Denuncias, Quejas y Declaración de Situación Patrimonial y de Conflicto de Intereses de la Contraloría Municipal de Cuautla, Morelos.

IPRA Informe de Presunta Responsabilidad

Tribunal Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.



3. ANTECEDENTES DEL CASO

1. Con fecha veinticuatro de enero de dos mil veinticuatro, la **recurrente** presentó recurso de apelación ante la **Autoridad resolutora**, en contra de la resolución definitiva de fecha doce de diciembre de dos mil veintitrés emitida dentro del procedimiento seguido bajo el expediente

██████████ ██████████ 19 ██████████

2. El once de abril de dos mil veinticuatro, se emitió acuerdo mediante el cual se admitió a trámite el recurso de apelación interpuesto por la **recurrente**, ordenándose dar vista a las partes por el término de tres días hábiles para que manifestaran lo que a sus intereses conviniera.

3. Con fecha dos de mayo de dos mil veinticuatro se emitió acuerdo mediante el cual se hizo constar el desahogo por parte del presunto responsable, de la vista referida en el párrafo anterior; asimismo, se declaró precluido el derecho de la autoridad investigadora para tal efecto, en virtud de no haber realizado manifestación alguna al respecto.

4. En virtud del estado procesal de los autos, se remitieron los autos a la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia

Administrativa, a efecto de que se formule y presente el proyecto de resolución correspondiente con los elementos que obran en autos; en tal sentido, la presente resolución se emite al tenor de los siguientes capítulos:

4. COMPETENCIA

Este Pleno Especializado en Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, es competente para conocer y resolver el presente **RECURSO DE APELACIÓN**, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 109 fracción III, párrafo segundo, y 116 fracción V de la **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, 109-bis de la **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS**; 3 fracción XXVII, 215, 216 fracción II, 218 de la **LGRA**; 82 de la **LRESADMVASEMO**; 1, 25 fracción IX inciso a) de la **LORGTJAEMO** y 31 fracción VI del **RINTJA**.

5. PROCEDENCIA

El **RECURSO DE APELACIÓN** tiene su fundamento en lo dispuesto por los artículos 215, 216, 217 y 218 de la **LGRA** que textualmente disponen:

Artículo 215. Las resoluciones emitidas por los Tribunales, podrán ser impugnadas por los responsables o por los terceros, mediante el recurso de apelación, ante la instancia y conforme a los medios que determinen las leyes orgánicas de los Tribunales.

El recurso de apelación se promoverá mediante escrito ante el Tribunal que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a



aquél en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurre.

En el escrito deberán formularse los agravios que consideren las partes se les hayan causado, exhibiéndose una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes.

Artículo 216. Procederá el recurso de apelación contra las resoluciones siguientes:

- I. La que determine imponer sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves o faltas de particulares, y
- II. **La que determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean Servidores Públicos o particulares.**

Artículo 217. La instancia que conozca de la apelación deberá resolver en el plazo de tres días hábiles si admite el recurso, o lo desecha por encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

Si hubiera irregularidades en el escrito del recurso por no haber satisfecho los requisitos establecidos en el artículo 215 de esta Ley, se señalará al promovente en un plazo que no excederá de tres días hábiles, para que subsane las omisiones o corrija los defectos precisados en la providencia relativa.

El Tribunal, dará vista a las partes para que en el término de tres días hábiles, manifiesten lo que a su derecho convenga; vencido este término se procederá a resolver con los elementos que obren en autos.

Artículo 218. El Tribunal procederá al estudio de los conceptos de apelación, atendiendo a su prelación lógica. En todos los casos, se privilegiará el estudio de los conceptos de apelación de fondo por encima de los de procedimiento y forma, a menos que invertir el orden dé la certeza de la inocencia del servidor público o del particular, o de ambos; o que en el caso de que el recurrente sea la Autoridad Investigadora, las violaciones de forma hayan impedido conocer con certeza la responsabilidad de los involucrados.

En los asuntos en los que se desprendan violaciones de fondo de las cuales pudiera derivarse el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa, la inocencia del recurrente, o la determinación de culpabilidad respecto de alguna conducta, se le dará preferencia al estudio de aquéllas aún de oficio.

Conforme a tales disposiciones, las partes podrán impugnar las resoluciones dictadas por las resolutoras, siempre que sea por escrito y expresando los agravios o conceptos de apelación que estime le cause la sentencia impugnada, debiéndolo presentar ante la autoridad que emitió la resolución y dentro del plazo previsto por la ley.

Así, la **autoridad investigadora** interpuso oportunamente recurso de apelación en contra de la resolución dictada con fecha doce de diciembre de dos mil veintitrés dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa identificado con el número de [REDACTED] en la cual se determinó absolver al [REDACTED] al no tenerse por acreditados los elementos configurativos de la infracción administrativa de **abuso de funciones**, prevista en el artículo 57 de la **LGRA**.

6. ANÁLISIS DEL ASUNTO

6.1 Planteamiento del caso

En atención a lo anterior, la presente resolución tiene por objeto determinar si el medio de impugnación interpuesto en contra de la sentencia de fecha doce de diciembre de dos mil veintitrés, es fundado o no, considerando y analizando para ello los agravios expresados por la **recurrente** a la luz de las disposiciones legales aplicables al caso concreto, con el fin de determinar si se confirma, modifica o se revoca la sentencia impugnada según corresponda conforme a derecho; lo que se realiza en el apartado siguiente.



6.2 Del acto impugnado

La **sentencia impugnada** en la parte resolutive que esencialmente interesa concluyó lo siguiente:

“...SEGUNDO. No se acreditaron los elementos configurativos de la infracción administrativa denominada abuso de funciones, prevista en el artículo 57, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por tanto, se absuelve a

[REDACTED]”

6.3 Expresión de los agravios

Los agravios expresados por la **recurrente** se encuentran visibles en el cuadernillo del recurso de apelación en el que ahora se resuelve, de la foja 007 a la 021, los cuales no se transcriben literalmente, puesto que el deber formal y material de exponer los argumentos legales que sustenten esta resolución, así como de examinar las cuestiones efectivamente planteadas, no depende de su inserción material, sino del propio análisis. Refuerza lo anterior, la siguiente tesis de jurisprudencia:

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 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

En ese tenor, de forma concreta la **recurrente** expresa esencialmente como agravios o conceptos de apelación en un apartado que denominó "VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD", lo siguiente:



Que el principio de congruencia prevé que las determinaciones de la autoridad deben estar en concordancia o coherencia con las pretensiones planteadas por las partes.

Que el principio de exhaustividad implica que la autoridad debe analizar y considerar todas las pruebas presentadas por las partes, así como los argumentos legales para llegar a una decisión justa y completa.

En este sentido refiere la **recurrente**, que existió una violación al principio de exhaustividad toda vez que se omitieron y no valoraron sus alegatos presentados en calidad de **autoridad investigadora**.

Por otro lado señala, que la **autoridad resolutora** pierde de vista, que es innecesario que la conducta reprochada al servidor público se encuentre detallada, en forma de catálogo, en una norma u ordenamiento legal, en tanto que el comportamiento negativo de los servidores públicos también puede derivar del incumplimiento de las funciones propias e inherentes al servicio público.

Añade, que si bien el derecho administrativo sancionador, al igual que el derecho penal se rige, entre otros, por los principios de exacta aplicación de la ley y de tipicidad,

eso no significa que la inexistencia de un dispositivo normativo que especifique cuáles son todas las actividades que a aquellos corresponden y en qué casos, de no cumplirlas, incurren en responsabilidad administrativa, sea motivo suficiente para estimar que ésta no se actualiza.

Además, refiere que la **autoridad resolutora** omitió tomar en consideración las pruebas que presentó a efecto de sustentar los elementos de convicción de la falta administrativa imputada al servidor público.

Menciona, que existen casos en los que las faltas administrativas son en demasía evidentes y que lo reprochable de la conducta actualiza de una manera natural la norma genérica, por lo que no es necesario, que exista un catálogo de obligaciones concretas, pues los mismos principios que rigen la administración, que son de orden público y conocimiento general, son suficientes para determinar la responsabilidad administrativa. Por lo que reitera que resulta innecesario que la conducta reprochable al servidor público se encuentre exactamente detallada, pues dice, que basta que sean idóneas para predecir con suficiente grado de seguridad esa conducta.

6.4 Estudio de los agravios

Como se ha mencionado anteriormente, en la sentencia ahora impugnada de fecha doce de diciembre de dos mil veintitrés emitida por la **autoridad resolutora**, se determinó que no se acreditaron los elementos configurativos de la infracción

conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público; así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 20 Ter, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

De este modo, el abuso de funciones, se configura cuando un servidor público ejerza atribuciones no conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios para generar un beneficio para sí o diversas personas o causar perjuicio a alguna persona o al servicio público (conducta atribuida al ex servidor público).

Luego entonces, para tener por acreditada la falta administrativa atribuida al [REDACTED] era necesario comprobar, que éste cometió **abuso de funciones**, al tenor de la conducta que le fue imputada.

Así, del análisis del artículo 57 de la **LGRA**, pueden advertirse los elementos que debieron acreditarse respecto de los hechos contenidos en el **IPRA** para determinar la existencia en su caso, del **abuso de funciones**, atribuido al ex servidor público, siendo los siguientes:

Elemento personal.- Es el servidor público, quien es el **sujeto activo** (Siendo por otra parte, el Estado, la administración pública o la colectividad, el sujeto pasivo).

Elemento conductual.- La conducta consiste en ejercer **atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga.**



Elemento circunstancial.- El servidor público lleva a cabo la conducta **para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios.**

Elemento finalidad.- La finalidad de la conducta, es **generar un beneficio para sí** o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de la **LGRA** o para **causar un perjuicio** a alguna persona o **al servicio público.**

Establecido lo anterior, tenemos que como lo refirió la **autoridad resolutora** en la sentencia impugnada, **el elemento personal** quedó corroborado, en virtud de que el [REDACTED] [REDACTED] de acuerdo a las constancias exhibidas por parte de la Unidad Administrativa encargada de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, ocupó el cargo de Director de Catastro, así como de Director de Catastro, Impuesto Predial e ISABI; circunstancia que no está sujeta a controversia.

Ahora bien, respecto del **elemento conductual**, que consiste en ejercer **atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga**, como fue examinado por la **autoridad resolutora** en la sentencia impugnada, la **autoridad investigadora** no determinó, cuáles fueron las atribuciones de las que se valió el [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] para supuestamente realizar o inducir actos u omisiones

arbitrarios para generar un beneficio para sí o diversas personas, o causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.

En el caso específico y en relación con la conducta atribuida al ex servidor público, en el proceso de recaudación del impuesto sobre adquisición de Bienes Inmuebles (en adelante ISABI) por parte del municipio de Cuautla, Morelos, en términos de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, artículos 94 Ter y 94 Ter 11, en relación con el artículo 5.9 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, evidentemente no es un solo servidor público el que interviene en este proceso; razón por la cual, para tener por acreditado el **elemento conductual**, debían establecerse las atribuciones conferidas al [REDACTED] de acuerdo a su cargo como servidor público, y cuál de ellas específicamente es de la que se valió, para supuestamente realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios para generar un beneficio para sí o diversas personas, o causar perjuicio a alguna persona o al servicio público; ya que como se dijo, en el proceso de recaudación antes referido, no es tan solo un servidor público el que interviene en tal actuación.

En razón de lo anterior, y como bien lo señaló la **autoridad resolutora**, de acuerdo al cargo específico que ocupó el [REDACTED], se debieron establecer y delimitar sus atribuciones y obligaciones, siendo necesario haber determinado de manera fundada, las disposiciones legales y reglamentarias de las que se deriva su



responsabilidad, así como de las demás personas involucradas en el proceso, pues como se desprende de la investigación, diversos servidores públicos fueron los que intervinieron en los movimientos del cobro del ISABI, de acuerdo al Sistema de Administración y Cobro del Impuesto Predial e ISABI. Por tanto, se debió señalar en el IPRA, cual disposición constreñía al entonces imputado para realizar las atribuciones referentes al cobro del impuesto sobre la adquisición de bienes.

El **principio de Tipicidad** normalmente aplicable al derecho penal también es aplicable en el derecho administrativo sancionador, ya que éste último, de igual manera, es una manifestación de la potestad punitiva del Estado, y de acuerdo a la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, al momento de resolver, debe acudirse al principio antes mencionado, lo cual tiene apoyo en el siguiente criterio jurisprudencial emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismo que a la letra versa:

“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.¹

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

¹ Época: Novena Época; Registro: 174326; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIV, Agosto de 2006; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: P./J. 100/2006; Página: 1667

Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 100/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis.

Nota: Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 398/2014 del Pleno, desechada por notoriamente improcedente, mediante acuerdo de 25 de noviembre de 2014.



cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.”

(Lo resaltado no es origen)

Por lo tanto, acorde con el anterior criterio jurisprudencial, la **tipicidad** conlleva la obligación de encuadrar la conducta realizada por el presunto infractor, exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida como infracción o falta administrativa, lo que en el caso de estudio no sucedió al no haberse acreditado el **elemento conductual**.

Al respecto, la libre valoración de la prueba no puede equivaler a mera intuición, ni está permitido llegar a conclusiones sin lógica. El sistema de libre valoración o libre convicción probatoria parte de la lógica y aprecia la prueba en atención a las reglas de la experiencia, estableciéndose como requisito que quien resuelve, al realizar la valoración, motive el procedimiento intelectual que realizó, exteriorizando las razones que condujeron a la formación de su convencimiento.

En este sentido, el sistema de libre valoración permite una práctica limitada del juzgador para arribar al

convencimiento sobre los hechos planteados en el proceso; sin embargo, siempre se debe tener presente el principio de presunción de inocencia; por tanto, la autoridad jurisdiccional tiene libertad de criterio para valorar las pruebas, pero ello no significa que se haga arbitrariamente, sino mediante un estrecho camino que es el de la lógica, racional y jurídica.

En este sentido y contrario a lo argumentado por la **recurrente** en sus agravios, la **autoridad resolutora** en la sentencia impugnada, realizó una debida valoración de las pruebas aportadas por las partes, lo cual consta en el capítulo V de la propia sentencia denominado "VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS ADMITIDAS Y DESAHOGADAS", visible a fojas, de la 359 a la 365 del tomo II, del expediente del presente juicio, lo que hace **infundado** el argumento de la **recurrente** en el sentido de que no fueron valoradas por la **autoridad resolutora**.

Siguiendo con este orden de ideas, el principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, es extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal, que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta ni por analogía ni por mayoría de razón.

Así, es importante reiterar, que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador; y que dicho principio debe interpretarse de modo



sistemático, a efecto de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el artículo primero constitucional.

Este principio de tipicidad se traduce en dos reglas: a) la que establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y b) la de la carga de la prueba, esto es, la norma que establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual se ordena absolver al imputado cuando no se satisfaga dicho estándar para condenar.

En este sentido, es que la **autoridad investigadora** no estableció y delimitó las atribuciones y obligaciones relativas al cargo del presunto infractor, siendo necesario haber determinado de manera fundada, las disposiciones legales y reglamentarias de las que se deriva su responsabilidad, pues de otra manera no se tendría por acreditado cuáles fueron las atribuciones de las que se valió el [REDACTED] para supuestamente realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios para generar un beneficio para sí o diversas personas, o causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.

Por otra parte y en relación al elemento **finalidad de la conducta**, que consiste en **generar un beneficio** para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de la **LGRA** o para **causar un perjuicio** a alguna persona o **al servicio público**, la sentencia ahora impugnada, estableció lo siguiente:

...Constancias con las que se desvirtúa la falta de entero del impuesto sobre Adquisiciones de Bienes Inmuebles (ISABI) que se imputó al ciudadano [REDACTED], sin que sea óbice, que en cuanto a la cuenta catastral [REDACTED] no se aprecia la factura correspondiente al ingreso del numerario correspondiente al impuesto, puesto que como se determinó previamente, por sí, ello no lleva a concluir que fue el imputado quien dispuso del mismo para fines propios o de alguna persona con quien tenga relación de parentesco o intereses, puesto que la prueba presuncional no es apta ello, toda vez que las faltas administrativas se deben acreditar plenamente y no con base a presunciones; máxime que, al quedar acreditado, que los movimientos de las cuentas catastrales respecto al impuesto sobre la Adquisición de Bienes Inmuebles, fueron realizados por diversos servidores públicos, la presunción aludida se cesvanece, pues no quedó demostrado, ni tomado en consideración que el procedimiento de investigación, que correspondencia normativa del trámite administrativo y de recaudación del ISABI, dependa únicamente del aquí imputado.²

De la anterior transcripción de la sentencia de fecha doce de diciembre de dos mil veintitrés, se resalta que la **autoridad resolutora** estableció, que no quedó acreditado, que respecto de la supuesta falta de entero del impuesto sobre Adquisiciones de Bienes Inmuebles ISABI, el recurso

² Visible a foja 53 de la sentencia, que a su vez es la foja 370 del Tomo II, del expediente.



económico haya sido dispuesto por el entonces imputado, para fines propios o de alguna persona con quien tenga relación de parentesco o intereses.

Esto es, la sentencia tuvo por no acreditado, que el ■■■■■■■■■■ hubiere **generado un beneficio** para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de la **LGRA** o para **causar un perjuicio** a alguna persona o **al servicio público**, con lo cual, al no reunirse uno de los elementos de integran la **tipicidad** por la comisión de la conducta de **abuso de funciones**, no podría tenerse por constatada la conducta imputada; y sin embargo, la **recurrente** no hizo valer agravio alguno al respecto, lo que significa, que al no ser combatido el hecho de no haberse comprobado uno de los elementos constitutivos de la falta consistente en **abuso de funciones**, esta ausencia de comprobación subsiste en la presente sentencia de apelación, lo que hace **inoperantes los agravios** expuestos por la **recurrente**. Refuerza lo anterior, la siguiente tesis de jurisprudencia:

AGRAVIOS EN EL RECURSO DE QUEJA. SON INOPERANTES LOS QUE NO CONTROVIERTEN TODOS LOS

ARGUMENTOS EN LOS QUE SE APOYA LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.³

Si la resolución del Juez de Distrito, relativa a la suspensión provisional se sustenta en dos o más razonamientos y el recurrente no combate todos y cada uno de ellos, **los agravios expresados en el recurso de queja devienen inoperantes, porque al no atacarse todos los argumentos en los que se apoya la resolución impugnada, tales razonamientos siguen rigiendo el sentido de ésta.**

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Queja 21/2003. Juan Alberto Salazar Vargas. 11 de agosto de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Bonilla Pizano. Secretario: Alejandro A. Albores Castañón.

Queja 34/2003. Isi Gasolineras y Combustibles, S.A de C.V. 23 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús R. Sandoval Pinzón. Secretario: Luis Neri Alcocer.

Queja 157/2004. Luis Alberto González Garza. 23 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Bonilla Pizano. Secretario: Alejandro A. Albores Castañón.

Queja 171/2004. Servicios JMCM, S.A. de C.V. 13 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús R. Sandoval Pinzón. Secretario: Luis Neri Alcocer.

Queja 199/2004. Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León. 3 de diciembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Meza Pérez. Secretaria: Marina Chapa Cantú.

Por tanto, mientras estas circunstancias de causa-efecto, entre la conducta atribuida y el beneficio o daño causado, no se encuentren debidamente probadas en contra del **presunto responsable**, no podría determinarse **que mediante la realización o inducción de actos u omisiones arbitrarias**, haya generado un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de la **LGRA** o para **causar**

³ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materia(s): Común Tesis: IV.3o.A. J/3 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Mayo de 2005, página 1217. Tipo: Jurisprudencia



perjuicio a alguna persona o al **servicio público**, lo cual como se dijo, no fue controvertido por la **recurrente** en el recurso de apelación; por lo que debe prevalecer en su favor la presunción de inocencia, pues no se acreditan todos los elementos del tipo administrativo de abuso de funciones establecido en el artículo 57 de la **LGRA**.

Por lo que bajo este razonamiento, es que no se logra acreditar que el actuar del **presunto responsable**, configure los **elementos, circunstancial y finalidad** del tipo administrativo de **abuso de funciones**, toda vez que no se encuentra probado el hecho de que el ex servidor público, hubiera ejercido atribuciones que no tuviera conferidas o se hubiera valido de las que tenía, para realizar o inducir mediante la realización o inducción de actos u omisiones arbitrarias, con las que hubiera obtenido un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de la **LGRA** o causado un daño a la hacienda pública estatal.

Por lo que además, al subsistir la falta de acreditación de uno de los elementos típicos de la infracción administrativa contemplada en el artículo 57 de la **LGRA**, el sentido de la presente sentencia no podría variar y modificar la sentencia impugnada, quedando con ello firme el sentido de la resolución emitida por la **autoridad resolutora**, siendo innecesario el

análisis de algún otro elemento, pues el sentido de la presente sentencia no cambiaría al no haberse controvertido, que no se acreditó, que el [REDACTED] hubiera obtenido un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de la **LGRA** o causado un daño a la hacienda pública estatal. Es por ello, que también deviene **inoperante** lo argumentado por la **recurrente** en el sentido de que no fueron tomados en cuenta sus alegatos ofrecidos; pues por un lado, de la lectura integral de estos, no se advierte algún elemento que pudiera cambiar el sentido de la sentencia; y por otro lado, como se dijo, tampoco podría variar porque el elemento finalidad no fue controvertido por la **recurrente** en sus agravios de la apelación.

Bajo esta línea de pensamiento, se recalca que el principio de presunción de inocencia se traduce en que la autoridad resolutora debe absolver al servidor público **presunto responsable**, cuando durante el proceso no se hayan aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia de la responsabilidad que se le atribuye; en este caso, para acreditar que el [REDACTED], valiéndose de sus atribuciones como servidor público hubiere realizado o inducido actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de la **LGRA** o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público, pues como antes se dijo, la **autoridad resolutora** realizó una adecuada valoración de las pruebas aportadas por las partes, prevaleciendo entonces



la presunción de inocencia en favor del [REDACTED]

Sirven de apoyo a lo anterior, las siguientes tesis:

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. ⁴

De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar "los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado"; en el

⁴ Tipo: Aislada. Instancia: Pleno Novena Época Materia(s): Constitucional, Penal Tesis: P. XXXV/2002 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Agosto de 2002, página 14. Registro digital: 186185

artículo 21, al disponer que "la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público"; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole "buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos". En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado.

Amparo en revisión 1293/2000. 15 de agosto de 2002. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Arnulfo Moreno Flores.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.⁵

El principio de presunción de inocencia que en materia procesal penal impone la obligación de arrojar la carga de la prueba al acusador, es un derecho fundamental que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza en general, cuyo alcance trasciende la órbita del debido proceso, pues con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinarias irregulares. En consecuencia, este principio opera también en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de "no autor o no partícipe" en un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones mientras no se demuestre

⁵ Tipo: Aislada. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: 2a. XXXV/2007 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1186. Registro digital 172433



la culpabilidad; por ende, otorga el derecho a que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos, en cualquier materia.

Amparo en revisión 89/2007. 21 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Marat Paredes Montiel.

En este sentido debe puntualizarse, que al derecho administrativo sancionador le son aplicables los principios del derecho penal, específicamente en cuanto al **principio de tipicidad**, consistente en la adecuación de la conducta infractora con la figura o tipo descrito por la ley.

Bajo esta premisa, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, se puede acudir a los principios penales sustantivos como es el **principio de tipicidad**, siempre y cuando se tomen de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

El **principio de tipicidad** se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes y se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción, suponiendo en todo caso la presencia de una ley cierta que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones, por lo que la descripción legislativa de las

conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.

Así, como antes se dijo, de acuerdo al principio de **tipicidad**, si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida.

En ese orden de ideas, **resultaba necesario que se actualizaran la totalidad de elementos señalados para el tipo administrativo del abuso de funciones**, lo cual como fue correctamente señalado por la **autoridad resolutora** en la sentencia impugnada, no ocurrió, determinando que el ■■■■■■■■■■ no es responsable por la comisión de la infracción administrativa de abuso de funciones contemplado en el artículo 57 de la **LGRA**.

6.5 Decisión

En consecuencia de lo anteriormente analizado, se **confirma** la sentencia impugnada de fecha **doce de diciembre de dos mil veintitrés**, emitida por el Magistrado Titular de la Cuarta Sala Especializada de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.



Por lo antes expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 3 fracción XXVII, 215, 216 fracción I, 218 de la **LGRA**; 82 de la **LRESADMVASEMO**; 1, 25 fracción IX inciso a) de la **LORGTJAEMO** y 31 fracción VII del **RINTJA**, es de resolverse conforme a los siguientes:

7. PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO. Este Pleno Especializado en Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, es competente para conocer y resolver el presente **RECURSO DE APELACIÓN**, en los términos precisados en el apartado 6.4 de la presente resolución.

SEGUNDO. Son **infundados e inoperantes** los agravios hechos valer por el recurrente; en consecuencia, se **confirma** la sentencia de fecha doce de diciembre de dos mil veintitrés, emitida por el Magistrado Titular de la Cuarta Sala Especializada de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos dentro del expediente [REDACTED]

TERCERO. En su oportunidad, archívese el presente asunto como totalmente concluido.

8. NOTIFICACIONES

NOTIFÍQUESE. Como legalmente corresponda.

9. FIRMAS

Así por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron los integrantes del **Pleno Especializado** en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, **Magistrado Presidente JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CERESO**, Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas⁶, y ponente en el presente asunto; **Magistrada MONICA BOGGIO TOMASAZ MERINO**, Titular de la Primera Sala de Instrucción; **Magistrada VANESSA GLORIA CARMONA VIVEROS**, Titular de la Tercera Sala de Instrucción; y **Magistrado MANUEL GARCÍA QUINTANAR**, Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas; ante **ALICIA DÍAZ BARCENAS**, Actuaría en suplencia por ausencia de la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

⁶ En términos del artículo 20 de la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos*, publicada el día 19 de julio de 2017 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5514.



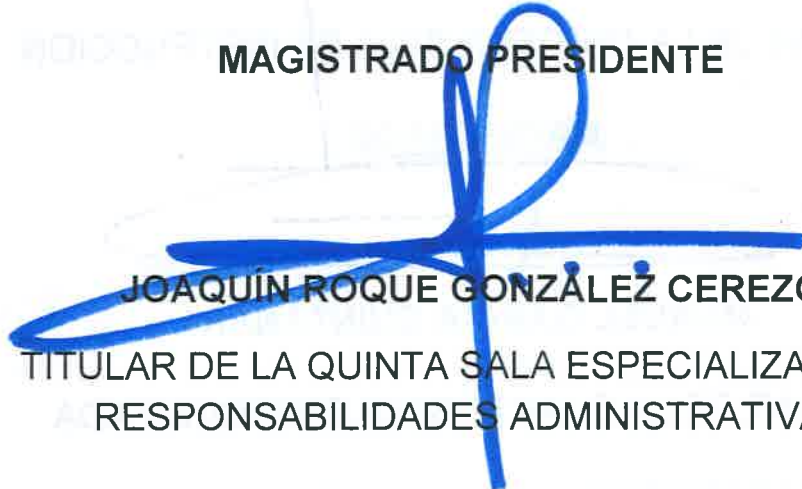
TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

TOCA/PERATJAEM/004/2024

**PLENO ESPECIALIZADO EN MATERIA DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL
TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO
DE MORELOS**

MAGISTRADO PRESIDENTE



JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO

**TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

MAGISTRADA



MONICA BOGGIO TOMASAZ MERINO

TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

"2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del
Proletariado, Revolucionario y Defensor del Mayab"

MAGISTRADA

VANESSA GLORIA CARMONA VIVEROS

TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

MANUEL GARCÍA QUINTANAR

TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA

EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

**ACTUARIA EN SUPLENCIA POR AUSENCIA DE LA
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

ALICIA DÍAZ BARCENAS

ALICIA DÍAZ BARCENAS, Actuaria en suplencia por ausencia de la Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA: la presente hoja de firmas corresponde a la resolución emitida por el Pleno Especializado en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en el expediente número **TOCA/PERATJAEM/004/2024**, formado con motivo del **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por el **SUBDIRECTOR DE INVESTIGACIÓN, DENUNCIAS Y QUEJAS, DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL Y CONFLICTO DE INTERESES DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUAUTLA, MORELOS**, en contra de la resolución de fecha doce de diciembre de dos mil veintitrés, dictada en el Procedimiento de Presunta Responsabilidad Administrativa por Falta Grave número [REDACTED] - [REDACTED] instruido por el Magistrado Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; misma que fue aprobada en sesión del día diez de julio de dos mil veinticuatro.

CONSTE.

VRPC