TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS

271

TJA/5ªSERA/JRAEM-028/2020

TIPO DE JUICIO: NULIDAD

EXPEDIENTE: TJA/5ªSERA/JRAEM-028/2020.

PARTE ACTORA [redacted]

AUTORIDAD DEMANDADA: TITULAR DE LA COMISARIA PUBLICA DE LA SERETARIA DE LA CONTRALORIA DEL PODER EJECUTIVO.

MAGISTRADO: JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO.

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: JORGE LUIS DORANTES LIRA.

"2021: año de la Independencia"

Cuernavaca, Morelos, a diecinueve de mayo de dos mil veintiuno.

1. RESUMEN DE LA RESOLUCIÓN

Sentencia definitiva que emite el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos en sesión del diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, en la que se declara la **nulidad lisa y llana del acto impugnado** y se deja sin efectos jurídicos las sanciones impuestas a la ciudadana [redacted], con base en lo siguiente:

2. GLOSARIO

Parte actora o demandante:	[redacted]
Autoridades demandadas:	Titular de la Comisaria Publica de la Secretaria de la Contraloría del Poder Ejecutivo. Director General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaria de la Contraloría del Poder Ejecutivo. Titular del Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Morelos Titular de la Dirección General de Recaudación de la Secretaria de Hacienda
Acto Impugnado:	La resolución definitiva de fecha veintitrés de marzo de dos mil veinte.
LJUSTICIAADMVAEM:	*Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos*[1].

[1] Publicada el diecinueve de julio de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5514.

LSERVIDOREM:	*Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*
LORGTJAEMO:	*Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos*[2].
CPROCIVILEM:	*Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos.*
Tribunal:	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

"2021: año de la Independencia"

3. ANTECEDENTES DEL CASO

1.- [redacted] por su propio derecho, presentó demanda en este **Tribunal** el tres de septiembre de dos mil veinte, la cual fue admitida mediante acuerdo de fecha veintiocho de septiembre de dos mil veinte, señalo como autoridades demandadas y acto impugnado las mencionadas en el glosario de la presente resolución.

2.- Mediante acuerdos de fechas veintiuno, veintidós y veintiséis de octubre del año dos mil veinte se tuvo a las **autoridades demandadas** dando contestación a la demanda entablada en su contra, haciendo valer las causales de

[2] Publicada el diecinueve de julio de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5514.

improcedencia que estimaron convenientes para su defensa, se ordenó dar vista con ellas a la **parte actora**, teniéndose por anunciados sus medios probatorios; informándose además a la **demandante**, que podía ampliar su demanda en términos del artículo 41 de la **LJUSTICIAADMVAEM**, contando con un plazo de quince días hábiles para ello, sin que lo hiciera.

3.- Por auto de fecha veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, se tuvo por desahogada la vista ordena en el numeral que antecede.

4.- Por auto de fecha primero de diciembre de dos mil veinte, se tuvo por precluído el derecho del **demandante** para ampliar la demanda y se abrió el período probatorio por el término de cinco días común para las partes.

5.- Por auto de fecha diecinueve de marzo de dos mil veintiuno se tuvieron por admitidas las documentales que obran en el sumario y se señalaron las doce horas del día ocho de abril de dos mil veintiuno para el desahogo de la Audiencia de Ley, la cual se celebró en términos del artículo 83 de la **LJUSTICIAADMVAEM** y al no haber prueba pendiente por desahogar se cerró el periodo probatorio y se ordenó continuar con la etapa de alegatos, en la que se hizo constar que sólo las **autoridades demandadas** los ofrecieron por escrito y se tuvo por perdido el derecho a la **parte actora** para ofrecerlos con posterioridad. Citándose para oír sentencia; misma que se emite al siguiente tenor:

4. COMPETENCIA

243

Este **Tribunal** es competente para conocer y resolver el presente asunto de conformidad con lo dispuesto por el artículo 109 bis de *la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos*; los artículos 1, 3, 85 y demás relativos y aplicables de la **LJUSTICIAADMVAEM**; 1, 5, 16 y 18, apartado B), fracción II, inciso a), de la **LORGTJAEMO**.

Porque como se advierte de autos, el **acto impugnado** se hace consistir en la resolución definitiva dictada por una unidad administrativa adscrita a una dependencia de la Administración Pública Estatal, en este caso, el Director General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaria de la Contraloría del Poder Ejecutivo, dentro de un procedimiento de responsabilidad administrativa, por el que se determinó la imposición de sanciones para el **demandante**; motivo por el que la competencia se surte a favor de este **Tribunal**.

"2021: año de la Independencia"

5. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

Antes de entrar al análisis de las causales de improcedencia, se precisa que la existencia del **acto impugnado** quedó acreditada con la copia certificada de la resolución de fecha veintitrés de marzo de dos mil veinte, pronunciada por el Director General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaria de la Contraloría del Estado de Morelos, que obra de la foja 1918 a la 1945 del legajo de copias certificadas del expediente anexo [redacted] que resolvió el procedimiento de responsabilidad administrativa instaurado en contra del **demandante,** contenido en el anexo II del presente expediente; documental a la que se concede

valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por los artículos 437, fracción II y 491, del **CPROCIVILEM** de aplicación complementaria a la **LJUSTICIAADMVAEM**, al no haber sido objetada y por tratarse de un documento público.

Además de haber sido aceptada su existencia por las **autoridades demandadas** al producir su contestación.

6. PROCEDENCIA

Por ser una cuestión de orden público y por ende de estudio preferente, se procede a analizar las causales de improcedencia que pudieran ocurrir en el presente juicio; sin que por el hecho de que esta autoridad admitiera la demanda se vea obligada a analizar el fondo del asunto, si de autos se desprende que existen causales de improcedencia que se actualicen.

Se aplica por orientación al presente juicio de nulidad la siguiente jurisprudencia:

> **"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU EXAMEN OFICIOSO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO IMPLICA QUE ÉSTE DEBA VERIFICAR LA ACTUALIZACIÓN DE CADA UNA DE LAS CAUSALES RELATIVAS SI NO LAS ADVIRTIÓ Y LAS PARTES NO LAS INVOCARON.**[3]
>
> Conforme al artículo 202, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, las causales de improcedencia deben analizarse aun de oficio, lo que debe entenderse en el sentido que se estudiarán tanto las que hagan valer las partes como las que advierta el tribunal que conozca del asunto durante el juicio, lo que traerá como consecuencia el sobreseimiento, de conformidad con el artículo 203, fracción II, del mismo ordenamiento y vigencia, ambas porciones normativas de contenido idéntico al texto vigente de los artículos 8o., último párrafo y 9o.,

[3]Novena Época Núm. de Registro: 161614. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito **Jurisprudencia**. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Julio de 2011 Materia(s): Administrativa. Tesis: I.4o.A. J/100. Página: 1810

fracción II, respectivamente, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Por tanto, la improcedencia del juicio contencioso administrativo pueden hacerla valer las partes, en cualquier tiempo, hasta antes del dictado de la sentencia, por ser una cuestión de orden público, cuyo estudio es preferente; pero este derecho de las partes es también una carga procesal si es que se pretende vincular al tribunal del conocimiento a examinar determinada deficiencia o circunstancia que pueda actualizar el sobreseimiento. En ese contexto, las causales de improcedencia que se invoquen y las que advierta el tribunal deben estudiarse, pero sin llegar al extremo de imponerle la carga de verificar, en cada asunto, si se actualiza o no alguna de las previstas en el artículo 202 del código en mención, en virtud de que no existe disposición alguna que, en forma precisa, lo ordene. Así las cosas, si existe una causal de improcedencia que las partes pretendan se declare, deben asumir la carga procesal de invocarla para vincular al tribunal y, sólo entonces, tendrán el derecho de exigir el pronunciamiento respectivo.

"2021: año de la Independencia"

Este Tribunal, advierte que respecto a las autoridades demandadas Titular de la Comisaria Pública de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo, Titular del Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Morelos y la Titular de la Dirección General de Recaudación de la Secretaria de Hacienda se actualiza la causal de improcedencia, prevista en las fracciones XVI del artículo 37 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, la cual dispone que el juicio de nulidad es improcedente en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En este caso dicha improcedencia se deriva de lo dispuesto por el artículo 12 fracción II inciso a) que establece que son partes en el presente juicio:

"La autoridad omisa o la que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto, resolución o actuación de carácter administrativo impugnados ..."

De las documentales públicas que contienen el acto impugnado, el mismo fue emitido por el Director General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, sin que el Titular de la Comisaria Publica de la Secretaria de la Contraloría del Poder Ejecutivo, Titular del Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Morelos y la Titular de la Dirección General de Recaudación de la Secretaria de Hacienda, haya emitido el acto impugnado o pretendan ejecutarlo, en consecuencia, como ya se ha dicho, es procedente decretar el sobreseimiento del juicio respecto de las autoridades demandadas Titular de la Comisaria Pública de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo, Titular del Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Morelos y la Titular de la Dirección General de Recaudación de la Secretaria de Hacienda.

La autoridad demandada Director General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo, hizo valer como causal de improcedencia la contenida en la fracción XI del artículo 37 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que establece que el juicio de nulidad es improcedente contra actos derivados de consentidos.

Argumentado para ello que al ser violaciones al procedimiento, la actora debió haberlas hecho valer durante la secuela del procedimiento y al no haberlo realizado, estas fueron consentidas.

245

Lo cual resulta infundado debido a que el artículo 1 y 40 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, establecen **que** toda persona tiene derecho a controvertir los actos, omisiones, resoluciones o cualquier otra actuación de carácter administrativo o fiscal emanados de dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, y que para ello cuentan con un plazo de quince días hábiles contados a partir del día hábil siguiente en que le haya sido notificado al afectado el acto o resolución impugnados, o haya tenido conocimiento de ellos, siendo el caso que en el presente asunto la resolución dictada por la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos, fue notificada a la actora el trece de agosto de dos mil veinte habiéndose presentado la demanda el día tres de septiembre de dos mil veinte cuando trascurría el día décimo cuarto hábil de los quince que tenía la actora para iniciar su acción en términos de la certificación realizada por la secretaria de acuerdos que corre agregada a los presentes autos en la foja 60.

"2021: año de la Independencia"

Por cuanto a las violaciones procesales que la actora refiere al ser estos actos realizados en el proceso de auditoria, estos son susceptibles de análisis en conjunto con la resolución definitiva del fincamiento de responsabilidad al ser este el acto que genera una afectación a su esfera jurídica.

Lo anterior con apoyo en el siguiente criterio jurisprudencial:

"RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN O AUDITORÍA PUEDEN RECLAMARSE EN EL JUICIO DE NULIDAD CONTRA LA RESOLUCIÓN DISCIPLINARIA Y EL PLANTEAMIENTO RESPECTIVO DEBERÁ ESTUDIARSE POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.[4]

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

(Lo resaltado fue hecho por este Tribunal)

Examinadas las causales de improcedencia planteadas en el proceso, este **Tribunal** procede a entrar al estudio del fondo del presente juicio, conforme a lo siguiente:

7. ANÁLISIS DE FONDO

7.1 Planteamiento del caso

---

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

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

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

296

En términos de lo dispuesto en la fracción I, del artículo 86, de la **LJUSTICIAADMVAEM**, se procede a hacer la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos en el presente juicio, tomando en consideración lo argumentado por las partes en los escritos de demanda y contestación y con base en las pruebas rendidas.

Así tenemos que la **parte actora**, reclama la ilegalidad de la resolución de fecha veintitrés de marzo del año dos mil veinte, pronunciada por el Director General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaria de la Contraloría del Poder Ejecutivo, que resolvió el procedimiento de responsabilidad administrativa número [redacted], por la que se impuso como sanciones al **demandante** la destitución del cargo, inhabilitación por cinco años, así como una sanción pecuniaria.

Los hechos que dieron origen al procedimiento administrativo [redacted], se hicieron consistir en la no solventacion de las observaciones realizadas por el Comisario Público de la Secretaría de la Contraloría en el Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Morelos, derivadas de la revisión financiera operativa y de cumplimiento en concreto al rubro especifico de finiquitos y liquidaciones del personal correspondiente al periodo comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho. Identificada con el numero [redacted]

Derivado de lo anterior, las presuntas infracciones administrativas que le fueron imputadas a la **demandante**, lo

"2021: año de la Independencia"

fueron:

> *…Haber calculado, revisado y pagado las gratificaciones de forma indebida, así como haber realizado la bonificación indebida del impuesto sobre la renta en finiquitos y la inconsistencia en la integración y cálculo de finiquitos de los ciudadanos* [redacted] *pues se realizó un pago de prestaciones que no les correspondían a cada uno de los, pues renunciaron voluntariamente…*

Por lo que habiéndose tramitado el procedimiento administrativo correspondiente bajo el número de expediente [redacted] del índice de las **autoridades demandadas**, el veintitrés de marzo dos mil veinte, se dictó resolución definitiva, por virtud de la cual se declaró procedente el fincamiento de responsabilidad administrativa al hoy **demandante**, imponiéndole como sanciones al **demandante** la destitución del cargo, inhabilitación por cinco años, así como una sanción pecuniaria.

Por su parte las **autoridades demandadas** al producir su contestación, señalaron que debe confirmarse la legalidad de la resolución impugnada, al cumplir a cabalidad con las exigencias de la ley aplicable.

Tomando en consideración lo anterior, los puntos controvertidos en el presente juicio de manera clara y precisa, son los siguientes:

a) Determinar si el **acto impugnado** es legal o ilegal.

b) Con base en lo anterior, determinar sobre la procedencia o improcedencia de las pretensiones reclamadas por la **parte actora**.

Dicho de otra manera, de acuerdo a lo planteado por las partes en la demanda, la contestación y las pruebas aportadas, la Litis consiste en determinar la legalidad o ilegalidad del **acto impugnado**; y si procede o no, otorgar las pretensiones reclamadas.

7.2 Carga Probatoria

En el Estado de Morelos los actos de carácter administrativo o fiscal emanados de dependencias del Poder Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos, y las resoluciones producidas por organismos descentralizados estatales o municipales, gozan de presunción de legalidad, en términos de lo que dispone el artículo 8 de la *Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos*[5].

Por lo que en términos del artículo 386[6] del **CPROCIVILEM,** correspondería en principio a la **parte actora** la carga probatoria al afirmar la ilegalidad del **acto impugnado**, no obstante en el caso concreto por tratarse de un procedimiento de responsabilidad administrativa, debe imperar el principio de presunción de inocencia, conforme al cual la carga probatoria se desplaza hacia las **autoridades demandadas**.

7.3 Estudio de las razones de impugnación

"2021: año de la Independencia"

[5] **ARTÍCULO 8. -** El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

[6] **ARTICULO 386.-** Carga de la prueba. Las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones. **Así, la parte que afirme tendrá la carga de la prueba, de sus respectivas proposiciones de hecho, y los hechos sobre los que el adversario tenga a su favor una presunción legal.**
..."

Los motivos de impugnación de la **parte actora** se encuentran visibles de la foja cinco (5) a la dieciséis (16) del proceso, mismos que se tienen aquí por íntegramente reproducidos en obvio de repeticiones innecesarias, pues el hecho de omitir su transcripción en el presente fallo, no significa que este **Tribunal** en Pleno, esté imposibilitado para el estudio de las razones de impugnación, cuestión que no implica violación a precepto alguno de la **LJUSTICIAADMVAEM**, esencialmente, cuando el principio de exhaustividad se satisface con el estudio de las razones de impugnación esgrimidas por la **parte actora**.

Al efecto es aplicable la tesis de jurisprudencia que textualmente señala:

> **"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS.** [7]
>
> 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."

La parte actora hizo valer como razón de la violación al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 Constitucional, al no haberse notificado a la actora ni el inicio ni el resultado de la revisión financiera operativa y de cumplimiento en concreto al rubro especifico de finiquitos y liquidaciones del personal correspondiente al periodo comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho. Identificada con el numero

---

[7] *SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. 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.*

[redacted], practicada por el Comisario Publico de la Secretaría de la Contraloría en el Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Morelos, con lo cual se vulnero su garantía de audiencia.

Que, con lo anterior se violentó lo dispuesto por los artículos 21, 22, 23, 25, 38, 39 y 44 del Reglamento Interior de la Contraloría del Poder Ejecutivo vigente en la fecha de la revisión, siendo el caso que el comisario estaba obligado a notificar el resultado de la revisión efectuada o bien las observaciones resultantes.

"2021: año de la Independencia"

Que la revisión financiera operativa y de cumplimiento en concreto al rubro especifico de finiquitos y liquidaciones del personal correspondiente al periodo comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho. Identificada con el numero [redacted] no cumplió con las obligaciones impuestas en las leyes y reglamentos que se imponen a los comisarios.

La autoridad demandada Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Contraloría del Estado de Morelos, al respecto dijo que las violaciones procesales de las que se duele la parte actora dichos actos eran actos consentidos al no haberse impugnado en el momento que tuvo conocimiento de ellos, esto es al momento en el que fue emplazada al procedimiento administrativo, anexándole las actuaciones de [redacted] momento en el que pudo impugnar las violaciones de las que se duele

La razón de impugnación expresada por el **demandante**, es la que **le reporta mayores beneficios**, siendo **fundada** y **suficiente** para declarar la **nulidad lisa y llana** del **acto impugnado**, por las razones y fundamentos que se exponen a continuación.

En tal virtud, este **Tribunal** se constriñe a su estudio, observándose al efecto, por analogía, la siguiente tesis de jurisprudencia:

> **"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.**
> De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional." [8]

Como se resolvió al momento de analizar las causales de improcedencia por cuanto a las violaciones procesales que la actora refiere al ser estos actos realizados en el proceso de auditoria, son susceptibles de análisis en conjunto

---

[8] No. Registro: 179367, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Febrero de 2005, Tesis: P./J. 3/2005, Página: 5.

249

con la resolución definitiva del fincamiento de responsabilidad al ser este el acto que genera una afectación a su esfera jurídica.

Lo anterior con apoyo en el siguiente criterio jurisprudencial:

> **"RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN O AUDITORÍA PUEDEN RECLAMARSE EN EL JUICIO DE NULIDAD CONTRA LA RESOLUCIÓN DISCIPLINARIA Y EL PLANTEAMIENTO RESPECTIVO DEBERÁ ESTUDIARSE POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**[9]
>
> Del análisis sistemático de las disposiciones correspondientes de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se advierte que la resolución **que culmina con la imposición de una sanción disciplinaria se apoya en la investigación o en la auditoría** efectuada por los funcionarios competentes, ya que la finalidad de estas etapas es aportar a las autoridades sancionadoras elementos, informes o datos que les permitan resolver sobre la presunta responsabilidad administrativa del servidor público federal. En efecto, existe tal vinculación en los procedimientos previstos por el legislador en dicha materia, **que los vicios o irregularidades de la investigación o de la auditoría pueden trascender e influir, por ende, en la tramitación o sustanciación del procedimiento disciplinario y en la resolución respectiva, de tal suerte que cuando el interesado demande su nulidad podrá hacer valer también toda clase de vicios de procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, el cual estará constreñido a su estudio y resolución, en términos de los artículos 15 de su Ley Orgánica, 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo."

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

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

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

"2021: año de la Independencia"

Los artículos 21, 22, 23, 25, 38, 39 y 44 del Reglamento Interior de la Contraloría del Poder Ejecutivo, que menciona el actor establecen:

> Artículo 21. Los Contralores Internos tendrán las siguientes atribuciones:
> I. **Proponer para la aprobación del secretario, el programa anual de revisiones de cualquier naturaleza, manteniendo un seguimiento sistemático de su ejecución;**
> II. Aplicar dentro de las dependencias o entidades a las cuales estén adscritos, las normas internas que fije en su momento el Secretario en materia de control y supervisión, así como aquellas disposiciones normativas que permitan la operatividad de las Comisarías Públicas;
> III. Verificar que las actuaciones de los servidores públicos de la dependencia o entidad a la que se encuentren adscritos sean apegadas a la ley, y que en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos garanticen la legalidad, lealtad y probidad, mediante el ejercicio de las siguientes acciones:
> a) Evaluar los sistemas de control interno de las unidades administrativas de la dependencia o entidad a la que estuvieren adscritos;
> b) Recibir las quejas y denuncias que ante él se formulen, observando lo dispuesto por los artículos 3 y 4 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, registrarlas en su libro de gobierno y canalizarlas a la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas, para que por ese conducto se practiquen las investigaciones o actuaciones que resulten procedentes;
> **c) Practicar las investigaciones necesarias relacionadas con los asuntos de su competencia o aquellas que le sean solicitadas de manera expresa por el Secretario, dando a conocer a éste último las irregularidades que se deriven de las mismas;**
> **d) Ordenar la comparecencia de los servidores y ex servidores públicos implicados en las revisiones, así como en las auditorías, verificaciones y fiscalizaciones practicadas de manera conjunta y/o directa con la Secretaría de la Función Pública, además de todas aquellas investigaciones a que se refiere el inciso anterior;**
> e) Vigilar la aplicación y cumplimiento de las sanciones o decisiones que por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos o por inobservancia de la ley dicte la Secretaría a los servidores públicos de las dependencias o entidades a la que se circunscriba su función;
> f) Participar en los actos de entrega recepción de los servidores públicos que concluyan o inicien sus funciones en las dependencias o entidades a las que se circunscriba su actuación, vigilando el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Entrega Recepción de la Administración Pública del Estado y Municipios de Morelos;
> g) Practicar revisiones, auditorías, verificaciones y fiscalizaciones de manera conjunta y/o directa con la Secretaría de la Función Pública a la operatividad de las unidades administrativas, así como a los rubros y programas de las dependencias o entidades a las cuales se circunscriba su función. Si derivado de los resultados determinados se desprende que existe alguna de las siguientes causales: quebranto, detrimento, perjuicio o daño al erario público, se procederá conforme lo dispuesto en el artículo 44 de este Reglamento. En el

250

caso de que se determinen observaciones de control interno, el Órgano Interno de Control será el responsable de darles seguimiento hasta su total solventación y en caso de que no se solventen las observaciones se turnará el expediente respectivo a la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas, para el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidad correspondiente; Los Contralores Internos supervisarán y evaluarán el resultado de las revisiones y demás actos de fiscalización que efectúen los Comisarios Públicos sectorizados a sus Contralorías Internas, y será invariablemente por conducto de estos últimos como se presentarán las denuncias señaladas en el párrafo que antecede.

h) Denunciar ante la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas los hechos de que tengan conocimiento, ya sea derivado de revisiones, auditorías, verificaciones y fiscalizaciones practicadas de manera conjunta y/o directa con la Secretaría de la Función Pública, de investigaciones que se hayan llevado a cabo o de otras fuentes y que puedan ser constitutivos de responsabilidad administrativa o penal, e instar al área jurídica responsable, a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiere lugar;

i) Proporcionar a las unidades administrativas de la dependencia o entidad a la que se circunscriban sus funciones la asesoría que se les requiera en el ámbito de su competencia, y

j) Atender las solicitudes de acceso a la información que les sean presentadas y que sean de su competencia, observando las disposiciones aplicables de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos;

I. Informar a los titulares de las dependencias o entidades a las que se circunscriba su función sobre los criterios básicos que permitan evaluar la gestión de sus unidades administrativas, previo acuerdo con el Secretario;

II. Elaborar y comunicar al Secretario, mediante los informes de revisiones y/o acciones, los resultados de los programas de trabajo de las dependencias o entidades del Poder Ejecutivo a las cuales se circunscriba su función;

III. Presentar al Secretario el informe mensual de las labores desarrolladas por la Contraloría Interna a su cargo, así como los informes de actividades de las Comisarías Públicas que estén bajo su coordinación y todos aquellos que le sean requeridos por el Secretario, o que a éste le requiera el Titular del Poder Ejecutivo del Estado. El Contralor Interno adscrito a la Secretaría de la Contraloría presentará los informes a que se refiere el párrafo anterior al Titular del Poder Ejecutivo Estatal;

IV. Expedir la certificación administrativa que se requiera, y así proceda, de los actos relacionados con sus funciones, de los documentos que formen parte de las revisiones, de los documentos originales que se encuentren en sus archivos o de los documentos que obren y sean proporcionados por las unidades administrativas de las dependencias a las cuales estén adscritos y que sean necesarios para el desarrollo de sus funciones;

V. Requerir de acuerdo a la naturaleza de sus funciones y en términos de las leyes aplicables al caso concreto, información y documentación a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal, así como a proveedores, contratistas y prestadores de servicios, cuando lo estime conveniente, pudiendo en su caso aplicar las medidas de apremio a que hubiera lugar, en

"2021: año de la Independencia"

términos de lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
VI. Apoyar a la Dirección General de Auditoría, cuando esta lo requiera, en el desarrollo de sus funciones;
VII. Coadyuvar con la Dirección General de Auditoría en los actos de fiscalización del ejercicio de los recursos federales transferidos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, con base en los acuerdos y/o convenios de colaboración celebrados con las autoridades federales competentes;
VIII. Elaborar, para autorización del Secretario, el Programa Operativo Anual correspondiente, así como rendir los informes periódicos derivados de su aplicación conforme a los lineamientos que emita la autoridad competente;
IX. Formular propuestas de mejoras regulatorias y administrativas tendientes a hacer más eficiente la operación y prevención de cualquier posible desviación en la operación de las dependencias y entidades que abarque su actuación;
X. Coadyuvar y facilitar el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, egresos, patrimonio, fondos y valores, organización, información, procedimientos, sistemas de registro, contabilidad, activos, recursos humanos, obra pública, adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, conforme a los lineamientos aplicables, en las dependencias y entidades que comprenda su función;
XI. Verificar el cumplimiento de normas respecto al manejo, custodia o administración de fondos y valores, así como supervisar y fiscalizar los ingresos públicos propiedad o bajo resguardo del Gobierno del Estado;
XII. Supervisar en sus funciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, así como desarrollar las actividades que sean necesarias e inherentes a su función;
XIII. Supervisar la aplicación de las normas establecidas para la adquisición, custodia y enajenación de bienes muebles e inmuebles, propiedad del Poder Ejecutivo Estatal;
XIV. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de adquisiciones de bienes y servicios y ejecución de obra pública, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal tratándose de competencia federal y estatal, mediante la revisión directa y selectiva a las adquisiciones de bienes y servicios y obras realizadas en sus diferentes modalidades;
XV. Participar en su caso, en los procesos de licitación, fallo y adjudicación de los concursos para adquisiciones de bienes y servicios y ejecución de la obra pública, así como en la entrega recepción de la misma, en términos de los ordenamientos jurídicos correspondientes;
XVI. Verificar y supervisar que los concursos para la ejecución de obra pública y adquisiciones de bienes y servicios, se realicen de acuerdo a los procedimientos y normas establecidas;
XVII. Analizar conjuntamente con la Dirección General de Auditoría, las propuestas que formule al Secretario, relacionadas con las normas técnicas de actuación en materia de revisiones de cualquier naturaleza;
XVIII. Coordinar y supervisar los trabajos de los Comisarios Públicos de los organismos auxiliares de la Administración Pública Estatal que estén sectorizados a las dependencias a las que se circunscriba su función;
XIX. Identificar y proponer al Secretario, para su autorización, los procedimientos de control interno que deban implementarse en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;

XX. Dar aviso a la Dirección General de Auditoría, en los casos de detección de desviaciones recurrentes y relevantes a los controles internos implantados, con el propósito de que dicha Dirección proceda conforme a sus atribuciones;
XXI. Participar en el levantamiento de actas y demás instrumentos jurídicos inherentes al ejercicio de sus funciones;
XXII. Evaluar y dictaminar el seguimiento de las solventaciones que con motivo de las observaciones determinadas se deriven de las actividades acordadas en el Programa Anual de Trabajo con la Secretaría de la Función Pública y turnar a la Dirección General de Auditoría para su análisis y envío a dicha dependencia federal, y
XXIII. Las demás que determinen las disposiciones jurídicas aplicables o que le delegue el Secretario dentro del ámbito de su competencia.

CAPÍTULO XI DE LOS COMISARIOS PÚBLICOS
Artículo 22. Para el mejor desarrollo, implementación y ejecución de los sistemas de control y supervisión gubernamental habrá Comisarios Públicos, quienes serán designados por el Secretario y fungirán como órganos de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Morelos.

Artículo 23. Los Comisarios Públicos, formarán parte del órgano de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Morelos a la que estén adscritos, y tendrán las atribuciones que les otorguen las disposiciones legales aplicables. Los Comisarios Públicos elaborarán las cédulas de seguimiento derivadas de los resultados de las auditorías externas y de la documental presentada por el titular del área auditada, para ser enviadas al Comité de Solventación.

Artículo 38. El plazo para la solventación de las observaciones resultantes del procedimiento de auditorías 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.

Artículo 39. En caso de que no sean solventadas las observaciones dentro del plazo a que se refiere el artículo anterior, el expediente se turnará al Comité de Solventación para que resuelva lo conducente. Para que una observación se considere solventada debe existir, a juicio del órgano interno de control, la evidencia suficiente y necesaria que desvirtúe de manera contundente la observación. Tratándose de recomendaciones correctivas, la observación no se considerará solventada cuando a pesar de que se haya atendido la recomendación, se advierta que la acción u omisión que motivó la conducta constituye una irregularidad administrativa que debe ser sancionada en términos de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en este caso, el Órgano Interno de Control, al realizar su análisis y calificación, asentará que se atendió la recomendación, pero a pesar de ello, no se estima solventada la observación.

La revisión financiera operativa y de cumplimiento correspondiente al periodo comprendido del primero de enero

"2021: año de la Independencia"

al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, identificada con el numero [redacted] fue notificada al Director General del Conalep Morelos, así como a la Encargada de la Subdirección de Planeación Evaluación y Administración de Recùrsos del Conalep Morelos, mediante el oficio [redacted] de fecha veintitrés de febrero de dos mil diecinueve con sello de recibido de la Dirección General y de la Administración Conalep del veinticuatro de febrero de dos mil nueve.

Del que se señala que se revisara:

1.-Relación de personal que causo baja en el ejercicio 2008.

2.-Finiquitos y liquidaciones del personal que causo baja en el ejercicio 2008.

3.- Legislación y normatividad aplicable al pago y cálculo de conceptos que integran cada finiquito.

4.- La documentación que acredite el cálculo de los finiquitos.

Sin embargo, como lo señala la parte actora dicha revisión no le fue notificada, y tuvo conocimiento de la misma hasta el momento que le fue iniciado el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Es aplicable al presente asunto el *Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría* publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 4573, publicado el cinco se diciembre de dos mil siete, así como con sus reformas del veinticuatro de diciembre de dos mil ocho.

El artículo 21 inciso d) del reglamento establece que los contralores internos tendrán entre otras la atribución de ordenar la comparecencia de los servidores y ex servidores públicos implicados en las revisiones.

Por su parte el artículo 25 del reglamento antes citado establece que, para el mejor desempeño de sus atribuciones, los Comisarios Públicos contarán con las facultades que se establecen en el artículo 21 del citado Reglamento.

Debiéndose entender como implicado:

Del lat. Implicāre ***'entrelazar', 'enredar, embrollar'****. 1. tr. Hacer que alguien se vea enredado o comprometido en un asunto.*[10]

El procedimiento a realizarse, las facultades de los comisarios en las revisiones se encuentran previstos en los artículos 40, 41, 42, 43 y 44 del reglamento antes citado los cuales establecen:

> ***Artículo 40.*** *Las Contralorías Internas y las Comisarías Públicas, elaborarán su Programa Anual de Revisiones, mismo que será sometido a consideración y aprobación del Secretario.*
> *Independientemente del Programa señalado en el artículo anterior, las Contralorías Internas y la Comisarías Públicas en el ejercicio de sus atribuciones, podrán en cualquier momento practicar revisiones extraordinarias cuando así lo estimen conveniente o a solicitud de la dependencia u organismo auxiliar al cual se encuentre adscrita su función.*
> ***Artículo 41.*** *Las revisiones podrán ser:*
> *I. Financiera: comprende el examen de las transacciones, operaciones y registros financieros con objeto de determinar si la información financiera que se produce es confiable, oportuna y útil;*
> *II. Operativa y de cumplimiento: comprende el examen de la eficiencia obtenida en la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales, mediante el análisis de la estructura organizacional, los sistemas de operación y de información, así como determinar si se ha observado el cumplimiento a las disposiciones legales aplicables, y*

[10] https://dle.rae.es/implicar

"2021: año de la Independencia"

III. Control Interno: comprende el examen respecto de la eficiencia y desempeño de las labores que se desarrollan en las dependencias o entidades de la Administración Pública Estatal, así como de las acciones para llevar a cabo las mismas.

Las Contralorías Internas y/o las Comisarías Públicas, podrán, previa autorización del Secretario y siempre por causas fundadas y motivadas, ampliar o en su caso modificar el tipo de revisión que se encuentren realizando, con la finalidad de contar con los elementos suficientes y necesarios para determinar actos u omisiones de los cuales se pueda desprender una probable responsabilidad administrativa.

Artículo 42. Las observaciones resultantes del procedimiento de revisión se clasificarán en:

I. Preventivas: Son las que se deriven del análisis a los controles internos que se aplican a las Unidades Administrativas;

II. Relevantes: Son las que muestren la falta de aplicación del marco normativo y que presumen irregularidades de carácter económico que afectan a la Unidad

Administrativa en revisión, y

III. Recurrentes: Son las que habiéndose presentado en revisiones anteriores, se vuelven a presentar en revisiones posteriores.

Artículo 43. El plazo para la solventación de las observaciones derivadas del proceso de revisión será el mismo que señala el artículo 38 de este Reglamento.

De no presentarse la solventación en el término antes citado, el expediente se turnará a la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas.

Artículo 44. Si de la práctica de las revisiones que lleven a cabo las Contralorías Internas o las Comisarías Públicas, se obtienen pruebas o evidencias de las que pudieran desprenderse la existencia de algún quebranto, detrimento, perjuicio o daño al erario público, se procederá a presentar denuncia ante la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas para iniciar el procedimiento correspondiente, de conformidad con lo dispuesto por el Título Cuarto de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el caso de que se determinen observaciones de control interno, el Órgano Interno de Control será el responsable de darles debido seguimiento hasta su total solventación.

El Comisario Publico de la Secretaría de la Contraloría en el Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Morelos, al realizar la denuncia que motiva el presente procedimiento, lo hace en contra de la parte actora en su carácter de Ex Encargada de Despacho de la Jefatura de Proyecto de Recursos Humanos del (CONALEP) por:

Haber calculado, revisado y pagado las gratificaciones de forma indebida, así como haber realizado la bonificación indebida del impuesto sobre la renta en finiquitos y la inconsistencia en la

253

integración y cálculo de finiquitos de los ciudadanos [redacted] pues se realizó un pago de prestaciones que no les correspondían...

Destacando que el ordenamiento antes citado, no establece a quienes se les debe notificar las revisiones, solo se limita al Titular de la dependencia, o su encargado del área financiera, ya que la reglamentación de las revisiones no lo establece, sin embargo, dentro de las atribuciones del Comisario, se encuentra la facultad de hacer comparecer a cualquier implicado, de lo que se advierte la atribución del comisario es extensiva a cualquier servidor o exservidor que resulte implicado, ya que al resultar implicado le puede parar perjuicio dicha revisión, en razón de lo anterior, al momento que observo que la hoy actora resultaba implicada en la revisión debió notificarle para que solventara las observaciones a su cargo, ya que no existe una motivación por parte del Comisario para notificar dicha revisión solamente al Titular de la dependencia y a su área administrativa, y no así a la actora cuando esta era la que realizaba los cálculos que pretendía revisar, lo cual debió realizar a la hoy parte actora, para que estuviera en posibilidad de solventar sus observaciones aun antes del inicio de un procedimiento de responsabilidad.

El debido proceso se encuentra consagrado en el párrafo segundo del artículo 14 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que regula el derecho al debido proceso de la siguiente manera:

Artículo 14. ...

"2021: año de la Independencia"

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

Así, se colige que todos los gobernados tienen el derecho a un juicio justo con anterioridad a que sean privados de sus derechos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; en aquellos casos en que se comprometa su libertad, sus propiedades, sus posesiones o sus derechos.

A su vez, este derecho para los gobernados se traduce en una obligación para el Estado de abstenerse de cometer actos que limiten o restrinjan determinados derechos, con excepción de las salvedades que establezcan la propia *Constitución Federal*, así como los criterios jurisprudenciales.

En relación con el derecho al debido proceso, específicamente por lo que respecta a las formalidades esenciales del mismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis P. LV/92, de la Octava Época, correspondiente al mes de mayo de mil novecientos noventa y dos, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro y texto siguientes:

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.
La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y **su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan <u>las formalidades esenciales del procedimiento</u>'**. Éstas son las que resultan necesarias para

> garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado"

El artículo 14 constitucional antes transcrito establece expresamente que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio en el que **se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento**; sin embargo, esto no implica que esa garantía esté limitada a los procedimientos jurisdiccionales, sino que se debe entender que las autoridades administrativas también están obligadas a respetarla.

Lo anterior fue concluido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1133/2004, en donde, expresamente, se menciona:

> *"De ese modo, el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, en la parte que señalaba: 'Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio...', comenzó a hacerse extensivo a las autoridades administrativas, entendiéndose por 'juicio' cualquier procedimiento susceptible de brindar al particular la posibilidad de ser oído en defensa frente a los actos privativos.*
> *"...*
> *"Ciertamente, si a los órganos estatales administrativos incumbe legalmente desempeñar las funciones inherentes a los distintos ramos de la administración pública, la defensa previa que el gobernado deba formular, debe enderezarse también ante ellos, dentro del procedimiento que legalmente se instituya. Si el acto de privación va a emanar legalmente de una autoridad administrativa, sería ilógico que fuese una autoridad judicial la que escuchase al gobernado en defensa 'previa' a un acto de privación que ya es plenamente ejecutable"... (Sic)*

Ahora bien, por lo que se refiere, en específico, a el derecho del debido proceso, la Suprema Corte de Justicia de

"2021: año de la Independencia"

la Nación ha determinado que éste rige respecto de los actos privativos e implica que la emisión de un acto materialmente administrativo, cuyo efecto es desincorporar algún derecho de la esfera jurídica de los gobernados, generalmente esté precedida de un procedimiento en el que se permita a éstos desarrollar plenamente sus defensas.

En este sentido, el derecho al debido proceso es de observancia obligatoria tratándose de actos privativos de la libertad, propiedades, posesiones o derechos particulares, entendiéndose por este tipo de actos aquellos que en sí mismos constituyen un fin, con existencia independiente, cuyos efectos de privación son definitivos y no provisionales o accesorios, esto es, un acto privativo que tiene como finalidad la privación de un bien material o inmaterial o de un derecho.

En efecto, tratándose de actos privativos, la defensa, para que sea adecuada y efectiva, debe ser previa, con el fin de garantizar efectivamente los bienes constitucionalmente protegidos a través del artículo 14 constitucional.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 40/96 del Tribunal Pleno, visible en la página cinco, Tomo IV, de la Novena Época, correspondiente al mes de julio de mil novecientos noventa y seis, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

> **"ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.**
>
> El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan

las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los **actos privativos** respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que **son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado**, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las Leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional" (Sic)

"2021: año de la Independencia"

El derecho al debido proceso se cumple tratándose de actos privativos provenientes de autoridad administrativa, cuando se sigue un procedimiento semejante a un juicio, donde, entre otras cuestiones, se escucha al justiciable en forma previa al acto de afectación o de molestia y se cumplen las formalidades esenciales del procedimiento.

Siendo el caso que en el presente asunto se privó del derecho de la actora de solventar observaciones en el procedimiento de revisión, lo cual provocó una afectación a su garantía de audiencia, que trasciende al sentido del fallo

Encuadrando su actuar en lo previsto por el artículo 4 fracción III de la **LJUSTICIAADMVAEM** que dispone:

> ***Artículo 4.*** *Serán causas de nulidad de los actos impugnados:*
>
> *Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:*
>
> *...*
>
> *III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada..."*

Por tanto, **se declara la ilegalidad y como consecuencia la nulidad lisa y llana** del **acto impugnado**.

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

> ***NULIDAD. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.***[11]

---

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

256

Los artículos 80 a 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no prevén textualmente las figuras jurídicas de "nulidad lisa y llana" o "nulidad para efectos", limitándose a precisar que dicho tribunal podrá decretar la nulidad de los actos impugnados, y que sus sentencias habrán de ejecutarse en los términos que dispongan éstas. A efecto de determinar si la nulidad decretada por las Salas de dicho órgano contencioso administrativo debe ser lisa y llana, o en su defecto, para efectos, deberá estarse a los criterios jurisprudenciales en la materia, así como a los principios que rigen el derecho administrativo. ***Se decretará la nulidad lisa y llana cuando el acto impugnado adolezca de vicios ostensibles y particularmente graves, que bajo ninguna forma pueden ser convalidados****; el resultado jurídico de este tipo de nulidad implica la existencia de cosa juzgada, por lo que la autoridad demandada no podrá emitir una nueva resolución en el mismo sentido; por ejemplo, la incompetencia del servidor público que emitió el acto impugnado, y por regla general, en los asuntos en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal estudie el fondo del asunto, determinando que la conducta del particular está justificada por alguna norma de carácter general, o que los hechos que generaron el acto administrativo o fiscal no encuadran en el supuesto normativo invocado por la demandada. Por otra parte, la nulidad para efectos procede en los casos en que el acto impugnado contenga vicios subsanables, o que los mismos Se encuentren en el procedimiento que le dio origen, lo que doctrinalmente se conoce como vicios de nulidad relativa; la consecuencia jurídica de dicha determinación obliga a la autoridad a subsanar tales ilicitudes, ya sea reponiendo el procedimiento o dictando una nueva determinación; de manera ejemplificativa, y no restrictiva, se pueden citar defectos u omisiones en el' llamamiento al procedimiento administrativo (emplazamiento); no brindar oportunidad de probar y alegar; indebida fundamentación y motivación; y el no constreñimiento de la resolución a la cuestión debatida, qué se forma con la pretensión del Estado y las defensas del particular, como sería la falta o indebida valoración de pruebas.*

(Lo resaltado fue hecho por este Tribunal)

En consecuencia, con fundamento en el artículo 4, fracción III, de la **LJUSTICIAADMVAEM**, se declara la **ilegalidad** del **acto impugnado y su NULIDAD LISA Y LLANA,** por los vicios al procedimiento que fueron abordados

"2021: año de la Independencia"

en este apartado, los cuales afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido del fallo.

Derivado de lo anterior, resulta innecesario analizar el resto de los motivos de inconformidad que fueron expresados por la **demandante**, toda vez que los argumentos analizados son de mayor beneficio.

Sirve de fundamento y motivación a lo expuesto, la tesis de jurisprudencia siguiente:

> **"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.**
>
> Si al examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta fundado uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección y el amparo de la Justicia Federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja."[12]

Declarado lo anterior, se procede al análisis de las pretensiones reclamadas por el **demandante.**

8. ANÁLISIS DE LAS PRETENSIONES

La **parte actora** reclamó de las **autoridades demandadas**:

*A) La nulidad lisa y llana del **acto impugnado**, y*

Por lo que respecta a la primera pretensión, la misma quedó satisfecha al declararse la **ilegalidad y la nulidad lisa y llana del acto impugnado**, en los términos que quedaron precisados en el apartado que antecede de la presente sentencia.

---

[12] No. Registro: 387680, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Séptima Época, Instancia: Tercera Sala. Informes: Informe 1982, Parte II. Tesis 3. Página: 8.

257

En caso que la autoridad demandada haya realizado actos tendientes a ejecutar el **acto impugnado**, se les ordena girar los oficios respectivos a fin de destruir cualquier situación jurídica que indebidamente se hubiese generado, debiendo informar de su cumplimiento dentro del plazo de **DIEZ DÍAS** siguientes a la notificación del presente fallo a la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas, apercibidas que de hacer caso omiso o de no dar cumplimiento sin causa justificada, se aplicará cualquiera de las medidas de apremio previstas por el artículo 11 de la **LJUSTICIAADMVAEM**.

"2021: año de la Independencia"

9. EFECTOS DEL FALLO

Toda vez que se declaró la **ilegalidad** del **acto impugnado** y consecuentemente su **nulidad lisa y llana**, se **condena** a las **autoridades demandadas** al cumplimiento de lo siguiente:

I.- Dejar sin efectos jurídicos el **acto impugnado,** pronunciado por la **autoridad demandada** dentro del procedimiento administrativo número [redacted]

Para el caso de que las **autoridades demandadas** hubiesen ejecutado alguno de los puntos resolutivos del **acto impugnado**, se les ordena giren los oficios necesarios a fin de destruir cualquier situación jurídica que indebidamente se hubiese generado.

Lo que deberá cumplimentarse dentro del plazo de los **DIEZ DÍAS** siguientes a la notificación del presente fallo, debiendo informar a la Quinta Sala Especializada en

Responsabilidades Administrativas de su cumplimiento y acompañando las constancias que en copia debidamente certificada, lo acrediten, siguiéndose al efecto, lo señalado en la presente sentencia y conforme a lo dispuesto por el artículo 90 de la **LJUSTICIAADMVAEM**.

Al cumplimiento de este fallo están obligadas las autoridades, que aún y cuando no han sido demandadas en el presente juicio, por sus funciones deban intervenir en el cumplimiento de esta sentencia.

En aval de lo afirmado, se transcribe la tesis de jurisprudencia en materia común número 1a./J. 57/2007, visible en la página 144 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007, correspondiente a la Novena Época, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

> **"AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES. ESTÁN OBLIGADAS A REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA EL EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO.** [13]
>
> Aun cuando las autoridades no hayan sido designadas como responsables en el juicio de garantías, pero en razón de sus funciones deban tener intervención en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, están obligadas a realizar, dentro de los límites de su competencia, todos los actos necesarios para el acatamiento íntegro y fiel de dicha sentencia protectora, y para que logre vigencia real y eficacia práctica."

Por lo expuesto y fundado y con apoyo en lo dispuesto en los artículos 1, 3, 7, 85, 86 y 89 de la

---

[13] Época: Novena Época; Registro: 172605; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXV, Mayo de 2007; Materia(s): Común; Tesis: 1a./J. 57/2007; Página: 144.

LJUSTICIAADMVAEM, es de resolverse al tenor del siguiente capítulo:

10. PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO. Este **Tribunal** en Pleno es competente para conocer y fallar el presente asunto, en los términos precisados en el numeral 4 de la presente resolución.

SEGUNDO. Se declara la **ilegalidad** del **acto impugnado** y consecuentemente, la **nulidad lisa y llana** de la resolución de fecha veintitrés de marzo de dos mil veinte, pronunciada por la **autoridad demandada** dentro del procedimiento administrativo de responsabilidad [redacted], con base en lo expuesto y fundado en el presente fallo.

TERCERO. Se **condena** a las **autoridades demandadas** al cumplimiento de lo ordenado en los numerales 8 y 9 de la presente sentencia.

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

11. NOTIFICACIONES

NOTIFÍQUESE COMO LEGALMENTE CORRESPONDA.

12. FIRMAS

Así por unanimidad de votos lo resolvieron y firmaron los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente **Maestro en**

"2021: año de la Independencia"

Derecho JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO, Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas y ponente en el presente asunto; Magistrado **Maestro en Derecho MARTÍN JASSO DÍAZ**, Titular de la Primera Sala de Instrucción; Magistrado **Licenciado GUILLERMO ARROYO CRUZ,** Titular de la Segunda Sala de Instrucción; **Doctor en Derecho JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS,** Titular de la Tercera Sala de Instrucción; y Magistrado **Licenciado MANUEL GARCÍA QUINTANAR**, Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas, en términos de la Disposición Transitoria Cuarta del decreto número 3448 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos* y de la *Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos*, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5629 de fecha treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho; ante la Licenciada **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS EN PLENO.

MAGISTRADO PRESIDENTE

MAESTRO EN DERECHO
JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO
TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA
EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

MAGISTRADO

MAESTRO EN DERECHO MARTÍN JASSO DÍAZ
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

LICENCIADO GUILLERMO ARROYO CRUZ
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

DOCTOR EN DERECHO JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS
TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

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

SECRETARIA GENERAL

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

"2021: año de la Independencia"

Licenciada en Derecho ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA: que estas firmas corresponden a la resolución emitida por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en el expediente número **TJA/5ªSERA/JRAEM-028/2020**, promovido por [redacted] **actos del TITULAR DE LA COMISARIA PUBLICA DE LA SRETARIA DE LA CONTRALORIA DEL PODER EJECUTIVO**; misma que es aprobada en Pleno de fecha diecinueve de mayo de dos mil veintiuno. **CONSTE.**

JLDL