

JUICIO DE NULIDAD

EXPEDIENTE: TJA/4ªSERA/JDN-039/2022.

ACTOR: [REDACTED]

AUTORIDAD DEMANDADA: DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS.

MAGISTRADO PONENTE: MANUEL GARCÍA QUINTANAR.

Cuernavaca, Morelos; a veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro.

SENTENCIA definitiva, dictada en el juicio de nulidad identificado con el número de expediente **TJA/4ªSERA/JDN-039/2022**, promovido por [REDACTED] en contra de la DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS.

GLOSARIO

Acto impugnado en la demanda "La resolución de fecha catorce (14) de marzo del año dos mil veintidós (2022)" (Sic)

Actor o demandante [REDACTED]

Autoridad demandada Dirección General de Responsabilidades de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos.

Ley de la materia o Ley de Justicia Administrativa Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

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

Ley General de Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Ley Estatal de Responsabilidades.

Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Morelos de Ley de Responsabilidades Administrativas.

Tribunal u órgano jurisdiccional Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Mediante escrito presentado el día veintitrés de marzo de dos mil veintidós, el ciudadano [REDACTED], promovió juicio de nulidad en contra de la DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS. Señalando como acto impugnado: “La resolución de fecha catorce (14) de marzo del año dos mil veintidós (2022)”. Para tal fin, narró los hechos que son antecedentes de la demanda, expresó las razones por las que se impugna el acto, y ofreció los medios de prueba que fueron agregados al expediente que hoy se resuelve.

SEGUNDO. Por acuerdo de fecha veinticinco de marzo de dos mil veintidós¹, **se admitió la demanda** ordenando el emplazamiento de la autoridad demandada, concediéndole el plazo de diez días hábiles para dar contestación y exhibiera los autos originales y en su defecto, copia certificada del expediente del cual emana el acto impugnado. Así mismo, **se concedió la suspensión** del acto impugnado para el efecto de que las cosas se mantuvieran en el estado que se encuentran hasta en tanto se dicte sentencia definitiva en este juicio.

TERCERO. Por auto de fecha tres de mayo de dos mil

¹ Fojas 39 a 44.

veintidós², se tuvo por contestada en tiempo y forma la demanda por parte de la autoridad demandada. Se ordenó dar vista a la parte demandante, para que en el plazo de tres días manifestara lo que a su derecho correspondiera, apercibida que de no hacerlo se tendría por perdido su derecho para hacerlo. Asimismo, se ordenó hacer saber a la actora que contaba con un plazo de quince días hábiles para ampliar su demanda.

CUARTO. Con fecha seis de junio de dos mil veintidós³, se tuvo por desahogada la vista a la parte actora.

QUINTO. La parte actora no amplió su demanda, por eso, mediante acuerdo de fecha dieciséis de diciembre de dos mil veintidós se precluyó su derecho para hacer y, se abrió la dilación probatoria por el término común de cinco días hábiles.⁴

SEXTO. Por acuerdo del veintisiete de abril de dos mil veintitrés⁵, la Sala Especializada Instructora proveyó las pruebas de las partes.

SÉPTIMO. La audiencia se verificó el treinta de octubre de dos mil veintitrés⁶, se hizo constar la incomparecencia injustificada de las partes; al no existir cuestiones incidentales pendientes por resolver, se procedió al desahogo de las pruebas ofrecidas, posteriormente se pasó a la etapa de alegatos, haciéndose constar que las partes no ofrecieron sus alegatos; por lo que se citó a las partes para oír sentencia definitiva.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

I. COMPETENCIA.

La competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, funcionando en **Pleno General**, se configura por las siguientes consideraciones.

Los hechos susceptibles de responsabilidad administrativa sucedieron del siete (07) al treinta (30) de enero de dos mil quince (2015)⁷.

El veintinueve (29) de mayo del año dos mil quince (2015), se dio inicio a la Revisión Operativa y de Cumplimiento y de Control Interno número [REDACTED] al Instituto de la Educación

² Fojas 59 a 60.

³ Fojas 84 a 85.

⁴ Foja 87.

⁵ Fojas 94 a 95.

⁶ Fojas 108 a 109.

⁷ Fojas 13, del expediente 05/2020-D.

Básica del Estado de Morelos y Unidades Administrativas adscritas, al rubro 11. Participaciones, Aportaciones, Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudadas, por el período comprendido del primero (01) de enero al treinta y uno (31) de marzo del año dos mil quince (2015)⁸

Esta revisión se realizó del veintinueve (29) de mayo al veintiuno (21) de agosto del año dos mil quince (2015)⁹

Una vez desarrollado el procedimiento de la revisión operativa, se tuvo por **no solventada** la observación que se le hizo al actor y a otros dos servidores públicos; y se determinó que la conducta del actor encuadraba en la hipótesis establecida en el artículo 27, fracción II, de la **Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, toda vez que no efectuó sus labores apegándose al principio de legalidad.¹⁰

Razón por la que, mediante oficio número [REDACTED], de fecha diecisiete (17) de enero de dos mil veinte (2020), la COMISARIA PÚBLICA EN EL "INSTITUTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DEL ESTADO DE MORELOS", presentó denuncia administrativa por hechos susceptibles de responsabilidad administrativa ante el LIC. [REDACTED]

[REDACTED] DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS, señalando como presuntos responsables a [REDACTED] y otros servidores públicos.¹¹

Mediante acuerdo de fecha veintiuno (21) de enero del año dos mil veinte (2020)¹², el LIC. [REDACTED]

[REDACTED] DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS, admitió la denuncia presentada y ordenó notificar y emplazar a los probables responsables para que dentro del plazo de quince días hábiles contestaran por escrito los hechos y actos que se les imputan; opusieran defensas y excepciones; ofrecieran pruebas y señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones; así mismo, les hizo el apercibimiento de Ley. Acuerdo que le fue notificado personalmente a [REDACTED] [REDACTED], el treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020)¹³

⁸ Foja 8, del expediente 05/2020-D.

⁹ Foja 8, del expediente 05/2020-D.

¹⁰ Foja 11, del expediente 05/2020-D.

¹¹ Fojas 1 a 19, del expediente 05/2020-D.

¹² Fojas 369 a 379, del expediente 05/2020-D.

¹³ Fojas 391 a 396, del expediente 05/2020-D.



Una vez desahogado el procedimiento administrativo 05/2020-D, con fecha catorce (14) de marzo de dos mil veintidós (2022), el LIC. [REDACTED], DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS, emitió resolución en ese procedimiento, determinando la existencia de responsabilidad administrativa de [REDACTED] respecto de las imputaciones formuladas, imponiéndole las sanciones administrativas de multa, por la cantidad de [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] por daño patrimonial causado al Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos; e, inhabilitación por el período de un año para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.¹⁴

Esta resolución fue notificada al actor el dieciséis (16) de marzo de dos mil veintidós (2022)¹⁵ y es el acto que se impugna en la presente vía contenciosa administrativa.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, sesionando en Pleno General, es competente para conocer y resolver la presente controversia, porque la **fase de investigación** —en este caso, la Revisión Operativa y de Cumplimiento y de Control Interno número [REDACTED] al Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos y Unidades Administrativas adscritas— **fue iniciada antes del diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017)**, fecha en que entró en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Esto con fundamento en lo establecido en la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 47/2020 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro y texto:

“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).

¹⁴ Fojas 711 a 728, del expediente 05/2020-D.

¹⁵ Foja 730, del expediente 05/2020-D.

Hechos: El Pleno de Circuito y el Tribunal Colegiado de Circuito contendientes analizaron cuál legislación resulta aplicable para el procedimiento de responsabilidad administrativa si la conducta se ejecutó antes del 19 de julio de 2017, pero la investigación inició en esa fecha o en una posterior. Al respecto llegaron a soluciones contrarias, pues para el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito concluyó que la legislación aplicable para el procedimiento es la vigente en la fecha en que se cometió la conducta.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Justificación: La Ley General de Responsabilidades Administrativas fue creada como un cuerpo normativo que busca englobar la totalidad de las actuaciones necesarias para determinar la existencia de causales de responsabilidad y, en su caso, sancionarlas, lo cual generó que las etapas procedimentales estuvieran enlazadas y tuvieran un efecto unas respecto de otras; la estrecha vinculación entre la fase de investigación y las posteriores, implica que el trámite sea uniforme, desde la investigación hasta la resolución, y sus etapas no se pueden entender de manera aislada. Ahora bien, de conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los procedimientos administrativos iniciados antes del 19 de julio de 2017 deberán concluir según las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. Sin embargo, si la conducta se ejecutó antes de esa fecha, pero la investigación inició con posterioridad a ella, el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la resolución será emitida por la autoridad competente.

Contradicción de tesis 103/2020. Entre las sustentadas por el Pleno del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito, ambos en Materia Administrativa. 8 de julio de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Disidentes: Alberto Pérez Dayán y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Tesis y criterio contendientes:

El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 12/2019, el cual dio origen

a la tesis PC.I.A. J/157 A (10a.), de título y subtítulo: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN LOS CASOS EN QUE LA AUTORIDAD HAYA SUSTANCIADO LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL RELATIVA VIGENTE ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017, EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DEBERÁ CONCLUIR EN TÉRMINOS DE ESA MISMA NORMATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).", publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 71, Tomo III, octubre de 2019, página 3205, con número de registro digital: 2020920; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver la revisión fiscal 23/2019.

Tesis de jurisprudencia 47/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de agosto de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.¹⁶

La competencia por **materia** se surte a favor de este Tribunal por la naturaleza jurídica del objeto del litigio, porque en este juicio de nulidad el acto impugnado es de carácter administrativo — resolución de responsabilidad administrativa—. La competencia por **territorio** se da porque la autoridad a quien se le imputa el acto — DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS—, realiza sus funciones en el Estado de Morelos, lugar donde ejerce su jurisdicción este Tribunal. La competencia por **grado** no es aplicable, toda vez que el juicio de nulidad es de una sola instancia.

Esto con fundamento en lo dispuesto por los artículos 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; 1, 3 fracción IX, 4 fracción III, 16, 18 inciso B), fracción II, inciso n), de la Ley Orgánica; 1, 3, 7, 85, 86, 89 y demás

¹⁶ Registro digital: 2022311. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 47/2020 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, página 898. Tipo: Jurisprudencia.

relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa; las dos últimas disposiciones estatales publicadas el diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

II. EXISTENCIA DEL ACTO.

Previo a abordar lo relativo a la certeza del acto impugnado, resulta necesario precisar cuál es éste, en términos de lo dispuesto por los artículos 42 fracción IV y 86 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa; debiendo señalarse que para tales efectos se analiza e interpreta en su integridad la demanda de nulidad y la ampliación de la misma¹⁷, sin tomar en cuenta los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su ilegalidad¹⁸; así mismo, se analizan los documentos que anexó a su demanda¹⁹, a fin de poder determinar con precisión el acto que impugna la actora.

El actor, señaló como acto impugnado:

“La resolución de fecha catorce (14) de marzo del año dos mil veintidós (2022).”

Se precisa, que **se tiene como acto impugnado** el siguiente:

La resolución de fecha catorce de marzo de dos mil veintidós, emitida por el DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS, en el expediente número [REDACTED], instaurado en contra de [REDACTED] [REDACTED] Y OTROS, como ex director de administración del Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos, a través de la cual se le sanciona con multa e inhabilitación por el período de un año para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; derivado de la Revisión Operativa y de Cumplimiento y de Control Interno número [REDACTED] al Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos y Unidades Administrativas adscritas, al rubro 11.

Por razón de método, en primer lugar, se debe resolver respecto la existencia o inexistencia del acto impugnado, ya que, de

¹⁷ DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XI, abril de 2000. Pág. 32. Tesis de Jurisprudencia. Número de registro 900169.

¹⁸ ACTO RECLAMADO. SU EXISTENCIA DEBE EXAMINARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS CALIFICATIVOS QUE EN SU ENUNCIACION SE HAGAN SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 18 Tercera Parte. Pág. 159. Tesis de Jurisprudencia 9.

¹⁹ DEMANDA EN EL JUICIO NATURAL. EL ESTUDIO INTEGRAL DEBE COMPRENDER LOS DOCUMENTOS ANEXOS. Novena Época. Registro: 178475. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXI, mayo de 2005. Materia(s): Civil. Tesis: XVII.2o.C.T. J/6. Página: 1265.

no existir, por razones de lógica, resultaría ocioso ocuparse de cualquier causa de improcedencia, u ocuparse del estudio de fondo de la controversia planteada, en otras palabras, para el estudio de las causales de improcedencia, o de fondo, primeramente, se debe tener la certeza de que es cierto el acto u omisión impugnados.

La existencia del acto impugnado quedó demostrada con la notificación original que exhibió el actor, en la que consta la resolución administrativa dictada con fecha catorce de marzo de dos mil veintidós. La cual puede ser consultada en las páginas 21 a 38 del proceso. Documento público que tiene pleno valor probatorio de conformidad con los artículos 437, fracción VII, y 491, del Código Procesal Civil del Estado de Morelos, de aplicación complementaria a la Ley de la materia.

III. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.

Con fundamento en los artículos 37 último párrafo, 38 y 89 primer párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa, este Tribunal analiza de oficio las causas de improcedencia y de sobreseimiento del presente juicio, por ser de orden público, de estudio preferente; sin que por el hecho de que esta autoridad haya admitido la demanda se vea obligada a analizar el fondo del asunto, si de autos se desprende que existen causas de improcedencia que se actualicen.

La autoridad demandada, no opuso causas de improcedencia ni de sobreseimiento.

Hecho el análisis correspondiente a cada una de las causales de improcedencia y sobreseimiento contempladas en los artículos 37 y 38 de la Ley de Justicia Administrativa, no se encontró que se configure alguna causal de improcedencia o de sobreseimiento en el presente juicio de nulidad.

IV. ANTECEDENTES DEL ACTO IMPUGNADO.

1. Los actos que se le imputan a [REDACTED], son del mes de enero de dos mil quince (2015). Las irregularidades imputadas son: *“Se le imputa la omisión en el control de los ingresos del IEBEM derivado del cobro de derechos por servicios a Escuelas Particulares y Público en General, en el mes de enero, derivando la determinación de diferencias por cobros realizados por una cantidad inferior a las tarifas autorizadas en la Ley multicitada, en 236 recibos por in total de [REDACTED], conforme a las tarifas publicadas en el Periódico*

Oficial 'Tierra y Libertad' del 24 de diciembre del 2014 en las modificaciones e incorporaciones a la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, donde incluye un apartado que dice de los servicios de educación de nivel básico y normal prestados por instituciones privadas artículo 99 Bis1. Por lo que se advierte un daño por haber realizado cobros indebidos, respecto a las leyes y reglamentos que regulan los recursos financieros, sin apearse al principio de legalidad en términos del artículo 27 fracción II de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Incumpliendo con lo dispuesto por el artículo 38 fracción III del Reglamento Interior del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 4267 de fecha 23 de julio 2003; toda vez que dicho precepto legal establece como obligaciones del Director de Administración del IEBEM, dentro del ámbito de sus funciones concretamente está obligado y es responsable de controlar los ingresos y egresos del IEBEM, relativos a la Dirección a su cargo, de acuerdo con las normas aplicables, vigilando el cumplimiento de las disposiciones legales y presupuestarias vigentes; facultad específica que no llevó a cabo sin dar cumplimiento a lo establecido por las normas correspondientes. Por lo cual se encuadra en la hipótesis del artículo 27 fracción II de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que no efectuó sus labores apeándose al principio de legalidad.”.

2. EI COMISARIO PÚBLICO EN EL INSTITUTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DEL ESTADO DE MORELOS, con fecha veintinueve de mayo de dos mil quince, dio inicio a la Revisión Operativa y de Cumplimiento y de Control Interno número [REDACTED] al Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos y Unidades Administrativas adscritas, al rubro 11. Participaciones, Aportaciones, Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas, por el período comprendido del primero (01) de enero al treinta y uno (31) de marzo del año dos mil quince (2015), por lo que mediante oficio de orden de revisión número [REDACTED], de fecha veintinueve (29) de mayo del año dos mil quince (2015), signado por el ciudadano contador público [REDACTED], en ese entonces con carácter de COMISARIO PÚBLICO EN EL IEBEM, dirigido al ciudadano profesor [REDACTED] en ese entonces DIRECTOR GENERAL DEL IEBEM; misma que se realizó con una duración del veintinueve (29) de

6. El veintisiete de febrero de dos mil veinte, la Dirección General se pronunció respecto de la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes (presuntos responsables y autoridad investigadora).²⁴
7. El dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, mediante proveído se señaló día y hora para que tuviera verificativo la audiencia de alegatos.²⁵
8. El seis de mayo de dos mil veintiuno, se llevó a cabo la audiencia de alegatos en donde se señaló la incomparecencia de los presuntos responsables, así mismo se hizo constar que derivado de la búsqueda de la documentación que se recibe en la Secretaría de la Contraloría, no se localizó escrito alguno por el cual formulara sus alegatos, a pesar de estar legalmente notificados.²⁶
9. El cinco de noviembre de dos mil veintiuno el entonces DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES solicitó a la SUBDIRECTORA DE PROCEDIMIENTOS Y REGISTRO DE SANCIONES si en el padrón de servidores públicos sancionados de la SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS, existe registro de sanción en contra de [REDACTED]
[REDACTED]
a fin de determinar, en su caso, las sanciones, administrativas correspondientes, considerando como elemento importante la reincidencia.²⁷
10. El once de marzo de dos mil veintidós al no existir diligencia pendiente por practicar ni prueba alguna que desahogar, el DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES declaró el cierre de instrucción del expediente, a efecto de dictar la resolución que en derecho corresponda²⁸, determinación en la que se emitieron los siguientes puntos resolutivos:

"PRIMERO. Que el suscrito Director General de Responsabilidades de la Secretaría de la Contraloría es competente para conocer y resolver el presente asunto en calidad de Autoridad Resolutora en términos del Considerando PRIMERO de esta Resolución.

²⁴ Fojas 432 a 440 del expediente 05/2020-D.

²⁵ Foja 700 del expediente 05/2020-D.

²⁶ Foja 708 del expediente 05/2020-D.

²⁷ Foja 709 del expediente 05/2020-D.

²⁸ Foja 710 del expediente 05/2020-D.

SEGUNDO. Se determina la existencia de responsabilidad administrativa a cargo de [REDACTED] respecto de la imputación formulada en el presente asunto, por lo que se le impone las siguientes sanciones administrativas:

a) **MULTA** por la cantidad de [REDACTED] cantidad de dinero que constituye el daño patrimonial ocasionado al IEBEM por la conducta irregular imputada.

b) **INHABILITACIÓN POR EL PERÍODO DE UN AÑO PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO.**

TERCERO. Llévense a cabo las gestiones a que haya lugar a fin de ejecutar las sanciones impuestas.

CUARTO. No se acredita la **EXISTENCIA** de la responsabilidad administrativa atribuida a [REDACTED] y, en consecuencia, no es responsable administrativamente por la comisión de dicha conducta.

QUINTO. Notifíquese la presente resolución a [REDACTED] así como a la Autoridad Investigador (sic).

SEXTO. Regístrese en el Padrón de Servidores Públicos Sancionados de esta Secretaría, las sanciones administrativas impuestas a [REDACTED]

SÉPTIMO. Hecho lo anterior, y previo registro en la base de datos de esta Dirección General de Responsabilidades, archívese el presente asunto como concluido.²⁹

V. RAZONES DE IMPUGNACIÓN.

A continuación, se realiza una síntesis de las razones de impugnación que la actora propone a estudio:

1. La resolución impugnada violenta su garantía de

²⁹ Fojas 711 a 728 del expediente 05/2020-D.

seguridad jurídica, al sancionarlo con la inhabilitación y multa, sin fundar y motivar su determinación en alguna ley vigente. Que la demandada no observó los principios de legalidad y competencia objetiva como son: normatividad jurídica, jerarquía normativa, igualdad jurídica y razonabilidad. Opuso como excepciones y defensas la caducidad; el sobreseimiento del procedimiento administrativo de origen; la de oscuridad y/o ilegalidad de la denuncia administrativa; la falta de fundamentación y motivación que originan la falta de legitimación. Dijo, que la resolución impugnada se fundó en la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se encontraba vigente en la fecha en que sucedieron los actos que se le impugnaron, pero que esta disposición fue derogada por así disponerlo la disposición transitoria Octava de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Morelos. Por lo que solicita la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada. Citó las tesis con los rubros: *“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN LOS CASOS EN QUE LA AUTORIDAD HAYA SUSTANCIADO LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL RELATIVA VIGENTE ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017, EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DEBERÁ CONCLUIR EN TÉRMINOS DE ESA MISMA NORMATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).”*; *“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.”*; y *“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA LUZ DE SUS FINES.”*.

2. Que la denuncia interpuesta por el Comisario Público del Organismo Público Descentralizado carece de una debida conexidad lógico-jurídica entre el supuesto acto que imputa y las pruebas existentes, porque no está demostrada su responsabilidad y, por ello, no es válida la imposición de una sanción.
3. Que, si no existe Ley con qué juzgar y sancionar un acto que carece de fundamentación y motivación jurídica, y se basó en un indebido proceso, es inconcuso que no puede prevalecer la sanción que se le aplicó, porque

contraviene el orden jurídico legal.

La autoridad demandada sostuvo la legalidad de la resolución impugnada. Manifestando, en esencia:

1. Que son inoperantes las razones de impugnación. Que fue debidamente aplicada la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, porque los hechos denunciados fueron realizados en el mes de enero de 2015, fecha en la que estaba vigente esta disposición legal (ultraactividad).
2. Que la disposición transitoria Octava, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Morelos, no debe interpretarse de forma aislada, sino de forma integral, junto con el resto de las demás disposiciones transitorias, así como los principios generales del derecho.
3. Que la resolución impugnada cumple con lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, porque fue emitido conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.
4. Que, en el procedimiento administrativo se respetaron los principios de seguridad jurídica, predictibilidad, confianza legítima, interdicción de la arbitrariedad, porque se aplicó una norma jurídica que estaba vigente cuando ocurrió la conducta que fue materia de estudio.
5. Dijo que la tesis *“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).”*, no es aplicable al caso, porque fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación el veintitrés de octubre de dos mil veinte, fecha en que ya se había iniciado el procedimiento administrativo de responsabilidad, que inició el veinte de enero del mismo año.

VI. FIJACIÓN DE LA LITIS.

En la República Mexicana, así como en el estado de Morelos, los actos de autoridad gozan de **presunción de legalidad**, esto en términos del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del que se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente, fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del **principio de legalidad**, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello que expresamente les facultan las leyes.³⁰

Las cuestiones jurídicas a dilucidar en el presente asunto, son:

¿Qué ley debe aplicarse cuando los hechos susceptibles de responsabilidad administrativa sucedieron antes del diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017), fecha en que entró en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas?; es decir, qué ley debe aplicarse, ¿La Ley General de Responsabilidades Administrativas o la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos?

¿En el procedimiento administrativo de origen se puede configurar la caducidad de la instancia?

¿La denuncia interpuesta por el Comisario Público del Organismo Público Descentralizado cumple con los requisitos legales?

VII. ESTUDIO DE FONDO.

Ley que debe aplicarse al caso.

¿Qué ley debe aplicarse cuando los hechos susceptibles de responsabilidad administrativa sucedieron antes del diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017), fecha en que entró en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas?; es decir, qué ley debe aplicarse, ¿La Ley General de Responsabilidades Administrativas o la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos?

³⁰ PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL. Época: Décima Época. Registro: 2005766. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, febrero de 2014, Tomo III. Materia(s): Constitucional. Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.) Página: 2239.

Para responder estas preguntas, se tomará el criterio de interpretación funcional, a través de la utilización del tipo de argumento *De Autoridad*.³¹

La interpretación funcional, atiende a los fines de la norma, más allá de su literalidad o su sistematicidad; en esta interpretación existen siete tipos de argumentos³², dentro de los cuales se aplica en esta sentencia el *De Autoridad*, que atiende a la doctrina, la *jurisprudencia* o al derecho comparado.

Se toma como argumento *De Autoridad* el emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de *jurisprudencia* con número **2a./J. 47/2020 (10a.)**, porque en esta tesis se analiza qué disposición legal debe aplicarse, cuando la infracción haya ocurrido antes del diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017), sin que se hubiere iniciado el procedimiento de responsabilidad; esta tesis tiene el rubro y texto siguientes:

“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).

Hechos: El Pleno de Circuito y el Tribunal Colegiado de Circuito contendientes analizaron cuál legislación resulta aplicable para el procedimiento de responsabilidad administrativa si la conducta se ejecutó antes del 19 de julio de 2017, pero la investigación inició en esa fecha o en una posterior. Al respecto llegaron a soluciones contrarias, pues para el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito concluyó que la legislación aplicable para el procedimiento es la vigente en la fecha en que se cometió la conducta.

³¹ Juan José Olvera López y otro. “Apuntes de Argumentación Jurisdiccional”. Instituto de la Judicatura Federal. México. 2006. Pág. 12.

³² A) Teleológico, si se considera la finalidad de la ley; B) Histórico, tomando como base lo que otros legisladores dispusieron sobre la misma hipótesis o analizando leyes previas; C) Psicológico, si se busca la voluntad del legislador histórico concreto de la norma a interpretar; D) Pragmático, por las consecuencias favorables o desfavorables que arrojaría un tipo de interpretación; E) A partir de principios jurídicos, que se obtengan de otras disposiciones o del mismo enunciado a interpretar; F) Por reducción al absurdo, si una forma de entender el texto legal implica una consecuencia irracional; y G) *De autoridad*, atendiendo a la doctrina, la *jurisprudencia* o al derecho comparado.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Justificación: La Ley General de Responsabilidades Administrativas fue creada como un cuerpo normativo que busca englobar la totalidad de las actuaciones necesarias para determinar la existencia de causales de responsabilidad y, en su caso, sancionarlas, lo cual generó que las etapas procedimentales estuvieran enlazadas y tuvieran un efecto unas respecto de otras; la estrecha vinculación entre la fase de investigación y las posteriores, implica que el trámite sea uniforme, desde la investigación hasta la resolución, y sus etapas no se pueden entender de manera aislada. Ahora bien, de conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los procedimientos administrativos iniciados antes del 19 de julio de 2017 deberán concluir según las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. Sin embargo, si la conducta se ejecutó antes de esa fecha, pero la investigación inició con posterioridad a ella, el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la resolución será emitida por la autoridad competente.

Contradicción de tesis 103/2020. Entre las sustentadas por el Pleno del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito, ambos en Materia Administrativa. 8 de julio de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Disidentes: Alberto Pérez Dayán y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Tesis y criterio contendientes:

El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 12/2019, el cual dio origen a la tesis PC.I.A. J/157 A (10a.), de título y subtítulo: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN LOS CASOS EN QUE LA AUTORIDAD HAYA SUSTANCIADO LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL RELATIVA VIGENTE ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017, EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DEBERÁ CONCLUIR EN TÉRMINOS DE ESA MISMA NORMATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).", publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 71, Tomo III, octubre de 2019, página 3205, con número de registro digital: 2020920; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver la revisión fiscal 23/2019.

Tesis de jurisprudencia 47/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de agosto de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de octubre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.³³

La contradicción de criterios, surgió porque los contendientes adoptaron criterios jurídicos discrepantes en la solución de la controversia que tuvieron a su consideración. Por un lado el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que la legislación aplicable para el procedimiento es la vigente en la fecha en que se inició la investigación, por tanto, si la conducta se ejecutó antes del diecinueve de julio de dos mil diecisiete pero la investigación inició en esa fecha o en una posterior, el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito concluyó que la legislación aplicable para el procedimiento es la vigente en la que se cometió la conducta.

La pregunta que se respondió la Segunda Sala consistió en determinar: ¿Conforme a qué legislación procede sustanciar un procedimiento de responsabilidad, si la infracción presuntamente cometida ocurrió antes de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pero el procedimiento no había sido iniciado?

En las consideraciones vertidas para emitir esta jurisprudencia por contradicción de criterios, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que:

- Con motivo de las reformas atribuibles a una política referente al combate a la corrupción fueron reformados diversos ordenamientos (tales como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como reformas al Código Penal Federal, entre otros) entre ellos, se ordenó la emisión de la Ley General de Responsabilidades Administrativas la cual, de acuerdo a

³³ Registro digital: 2022311. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 47/2020 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, página 898. Tipo: Jurisprudencia.

las reglas transitorias conducentes del decreto por el cual fue publicada, en conjunto con otras disposiciones vinculadas, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se estableció que:

- *Tercero. La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente decreto.*
 - *En tanto entra en vigor la ley a que se refiere el presente transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente decreto.*
 - *El cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una vez que ésta entre en vigor, serán exigibles, en lo que resulte aplicable, hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con la ley de la materia, emita los lineamientos, criterios y demás resoluciones conducentes de su competencia.*
 - *"Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio."*
- Derivado de los transitorios antes mencionados se advierte que el primer día de vigencia de la Ley General de Responsabilidades Administrativas fue el diecinueve de julio de dos mil diecisiete, por lo que después de esa fecha, los procedimientos pendientes de resolución deben concluir con base en las leyes aplicables a su inicio.
 - Sin embargo, dentro de los supuestos regulados no se estableció cual sería el ordenamiento aplicable para resolver las conductas posiblemente infractoras cometidas antes de la vigencia de la ley general sobre las cuales no se hubiere iniciado la investigación correspondiente.

- Así, la Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla reglas específicas en cuanto a etapas procesales, reglas sobre caducidad, procedencia y valoración de pruebas, autoridades involucradas –investigadora, sustanciadora y resolutora–, así como tipos de faltas, sanciones y autoridades vinculadas en la aplicación de la ley. De manera que el nuevo procedimiento en materia de responsabilidad administrativa se compone de diversas etapas:
 - 1. Diligencias para adquirir información y medios de prueba, iniciadas de oficio, con motivo de una auditoría o a partir de una denuncia, que concluyen si la autoridad advierte la comisión de irregularidades, con su calificación y la emisión de un informe;
 - 2. La integración del expediente a partir de la admisión del informe, el emplazamiento y la citación a las partes, la celebración de una audiencia inicial, el ofrecimiento, la admisión y el desahogo de pruebas, así como alegatos, y el cierre de instrucción; y,
 - 3. El dictado de la resolución.
- Distingue labores que asigna a autoridades diferentes entre sí, aun cuando pertenezcan al mismo órgano contralor, da paso a la participación de diversos agentes, además de a la autoridad y a los imputados, da el carácter de terceros a quienes se puedan ver afectados por la resolución final, incluyendo la parte denunciante. Derivado de ello, surgen nuevas obligaciones, como lo es la notificación a estos últimos, a fin de que las resoluciones alcanzadas puedan ser materia de impugnación a través de recursos ordinarios. Los deberes a cargo del investigador también se amplían, con la formulación del informe de presunta responsabilidad, en el cual, entre otros aspectos, se califica como grave o no grave la conducta imputada, y se da noticia de las pruebas que serán ofrecidas para acreditar la irregularidad.

- Que, todo esto influye en gran medida en el nuevo procedimiento regulador por parte de la ley general, puesto que, con la anterior ley, la mencionada calificación previa de la conducta solamente tenía efectos relevantes en cuanto a la decisión de fondo, mientras que actualmente influye en aspectos adjetivos.
- Advierte que la incorporación de instituciones jurídicas novedosas que conllevan, por una parte, el establecimiento de derechos procesales a favor de quien denunció los hechos y de quien resiente la imputación, así como de mecanismos para abonar a la seguridad jurídica de las partes involucradas y para coadyuvar en la correcta solución del caso; por otra, la ya referida creación de un procedimiento provisto de distintas fases claramente diferenciadas, pero con un necesario nexo entre sí, por haber sido constituidas de manera concatenada y sistemática. Es decir, las diversas fases, desde la investigación hasta la resolución, están estrechamente vinculadas, ya que su diseño corresponde al de un mecanismo secuencial, en el que las determinaciones iniciales influyen en el trámite posterior.
- Contrario a lo anterior, en las normas abrogadas –Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos/Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos– no había participación directa de las partes durante la investigación (además, no se reconocía ese grado de intervención al denunciante), tampoco había asunción de responsabilidad como incentivo para coadyuvar en aquélla; medios de defensa ordinarios durante la etapa de sustanciación ni una actuación específica para determinar la gravedad (como es el informe de presunta responsabilidad), sino hasta la imposición de la medida sancionatoria.
- No obstante lo anterior, y que la nueva legislación prevea derechos procesales que no existían, como la intervención de la parte denunciante, de los cuales no gozarán quienes hayan sido investigados o presentado denuncias bajo la normatividad abrogada, cabe mencionar que tratándose de normas procesales no existe adquisición de derechos adjetivos ni son aplicables, por lo general, las reglas atinentes a la aplicación retroactiva (ya sea en perjuicio o en

beneficio), aunado a que la combinación de ambos regímenes generaría una incompatibilidad que podría provocar un perjuicio en la investigación y eventual sanción de irregularidades.

- Señaló que, si el artículo tercero transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que **sólo los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esa normativa se sustanciarán conforme a la ley anterior**; no puede extenderse esa regla a los asuntos no iniciados. Por tanto, es válido llevar a cabo un procedimiento conforme a la nueva legislación, a pesar de que la conducta se hubiere cometido con anterioridad a su entrada en vigor.
- Ello en atención a que la Ley General de Responsabilidades Administrativas fue creada como un cuerpo normativo que busca englobar la totalidad de las actuaciones necesarias para determinar la existencia de causales de responsabilidad y, en su caso, sancionarlas, regulando desde los aspectos más esenciales hasta los accesorios. Lo cual generó que las etapas procedimentales estuvieran enlazadas y tuvieran un efecto unas respecto de otras; de manera relevante, la investigación hacia la resolución, con motivo del tratamiento diferenciado entre conductas calificadas como graves y las que no lo fueron. En contraste, las leyes anteriores no prevén realizar esa calificación previa a la etapa de sustanciación y tampoco un método para definir quién debe resolver sobre la sanción.
- Por tanto, por la estrecha vinculación entre la fase de investigación –la cual prevé elementos antes inexistentes– y las posteriores, se cuenta con elementos para advertir la modificación de las normas adjetivas existentes antes de la vigencia de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y las que ésta contiene, particularmente, en cuanto al tránsito de la fase de investigación a la de resolución que, además de contar con la adición de las prerrogativas y los agentes participantes ya indicados, requiere una determinación previa de la gravedad de la imputación.
- Luego, si la autoridad efectuó la investigación sin apegarse a las reglas de la ley general, someterla a iniciar el procedimiento, en su fase de sustanciación, con

base en ésta, la obligaría a hacerla sin calificación previa sobre la gravedad de las conductas, contenida en el informe de presunta responsabilidad, que determina tanto la competencia como las reglas de trámite, lo cual, inclusive podría ocasionar la actualización de causales de improcedencia y sobreseimiento, con el riesgo de obstaculizar el cumplimiento de los fines de la norma e, inclusive, impunidad por conductas constitutivas de responsabilidad, con motivo de vicios adjetivos de carácter formal. En otras palabras, **la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece un sistema concatenado incompatible con lo establecido conforme a la ley abrogada o a las disposiciones derogadas, por lo que en la sustanciación del procedimiento administrativo debe regir la aplicación de uno solo de estos ordenamientos.**

- Es decir, no es viable pretender iniciar una investigación basada en una ley (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), para que, conforme a los resultados, la sustanciación del procedimiento se realice basado en otra (Ley General de Responsabilidades Administrativas) conforme a la cual aspectos sustanciales quedan definidos a partir de las anteriores actuaciones. Por lo que lo procedente es que, **si los actos de índole adjetiva en una etapa son llevados de acuerdo con las reglas de una ley, los subsecuentes deben estar regidos por la misma, en tanto aquéllos se verán reflejados en ésta y son un presupuesto de su adecuada finalización.**
- Concluyendo que, como los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas implican que el trámite sea uniforme, desde la investigación hasta la resolución, y sus etapas no se puedan entender de manera aislada, **el procedimiento al que se refirió el legislador en el transitorio se debe considerar iniciado con la investigación para determinar la legislación aplicable en razón del tiempo**; por tanto, si la conducta se ejecutó antes del diecinueve de julio de dos mil diecisiete pero la investigación inició en esa fecha o en una posterior, el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

- Ahora bien, es cierto que un punto importante es la calificación de la conducta como grave o no grave, lo que no se realizaba de manera previa con la anterior legislación; sin embargo; ello no representa un obstáculo, porque la gravedad de la conducta estaba establecida en el artículo 13, antepenúltimo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en los términos siguientes: "... En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XVI, XIX, XIX-C, XIX-D, XXII y XXIII del artículo 8 de la ley.", lo que pone de manifiesto que existía un parámetro eficaz para hacer esa calificación de manera previa, como lo establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el nuevo procedimiento; por tanto, ahora con el nuevo procedimiento se tiene la obligación de hacer la calificación de manera previa a la resolución.
- Por tal motivo, cabe precisar que, una vez concluida la investigación, la autoridad encargada de tramitar el procedimiento e imponer en su caso la sanción correspondiente, será aquella competente conforme a lo previsto en esa ejecutoria.

Aplicando esta tesis de jurisprudencia al caso, tenemos que, **la fase de investigación** —en este caso, la Revisión Operativa y de Cumplimiento y de Control Interno número [REDACTED] al Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos y Unidades Administrativas adscritas—, fue iniciada el veintinueve (29) de mayo del año dos mil quince (2015)³⁴; es decir, **fue iniciada antes del diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017)**, fecha en que entró en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Para responder la pregunta de qué ley es aplicable al caso, se concluye que:

Conforme al criterio de interpretación funcional, a través de la utilización del tipo de argumento **De Autoridad**, que se analiza, con base en la tesis de **jurisprudencia** con número **2a./J. 47/2020 (10a.)**, con el rubro: **"RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE PARA EL**

³⁴ Foja 8, del expediente 05/2020-D

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS)”, precitada, la ley que debe aplicarse cuando los hechos susceptibles de responsabilidad administrativa sucedieron antes del diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017), **y ya se inició el procedimiento administrativo correspondiente, es la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Porque la Ley General de Responsabilidades Administrativas es aplicada cuando la infracción haya ocurrido antes del 19 de julio de 2017 **sin que se hubiere iniciado el procedimiento de responsabilidad.**

Sobre estas bases, es infundada la razón de impugnación sintetizada con el numeral (1), en el apartado denominado “V. RAZONES DE IMPUGNACIÓN”, de esta sentencia, en la que el actor señala que la resolución impugnada violenta su garantía de seguridad jurídica, al sancionarlo con la inhabilitación y multa, sin fundar y motivar su determinación en alguna ley vigente. Que la demandada no observó los principios de legalidad y competencia objetiva como son: normatividad jurídica, jerarquía normativa, igualdad jurídica y razonabilidad; su defensa de oscuridad y/o ilegalidad de la denuncia administrativa; la falta de fundamentación y motivación que originan la falta de legitimación; que la resolución impugnada se fundó en la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se encontraba vigente en la fecha en que sucedieron los actos que se le impugnaron, pero que esta disposición fue derogada por así disponerlo la disposición transitoria Octava de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Morelos. Por lo que solicita la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

Esto, atendiendo a que esta razón de impugnación está centrada en la ilegalidad de la resolución combatida por la indebida aplicación de una Ley que ya está abrogada; y, como se analizó, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que el artículo tercero transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que **sólo los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esa normativa se sustanciarán conforme a la ley anterior**; porque la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece un sistema concatenado incompatible con lo establecido conforme a la ley abrogada o a las disposiciones derogadas, por lo que en la sustanciación del procedimiento



administrativo debe regir la aplicación de uno solo de estos ordenamientos.

Así que, si los actos de índole adjetiva en una etapa son llevados de acuerdo con las reglas de una ley, los subsecuentes deben estar regidos por la misma, en tanto aquéllos se verán reflejados en ésta y son un presupuesto de su adecuada finalización.

Por ello, como los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas implican que el trámite sea uniforme, desde la investigación hasta la resolución, y sus etapas no se puedan entender de manera aislada, el procedimiento al que se refirió el legislador en el transitorio **se debe considerar iniciado con la investigación** para determinar la legislación aplicable en razón del tiempo.

En esa tesitura, resultan inaplicables las tesis que invocó el actor, porque existe tesis de jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que su observancia es obligatoria para este Tribunal, conforme lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo.

Caducidad de la instancia.

¿En el procedimiento administrativo de origen se puede configurar la caducidad de la instancia?

Para responder esta pregunta, se acude a los artículos 73 y 74 de Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que fueron derogados por disposición transitoria octava de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Morelos, que fue publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5514 de fecha diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017); sin embargo, son aplicables al caso al estar vigentes al inicio del procedimiento administrativo que fue el veintinueve (29) de mayo del año dos mil quince (2015)³⁵.

Los cuales son del tenor literal siguiente:

“ARTÍCULO 73.- La caducidad de la instancia es de orden público, irrenunciable, y no puede ser materia de convenio entre las partes, operará de pleno derecho una vez transcurridos ciento ochenta días naturales desde la fecha en que se interpuso la queja o denuncia, o se haya iniciado el procedimiento de responsabilidad sin haberse practicado

³⁵ Foja 8, del expediente 05/2020-D.

notificación alguna al probable responsable y se sujetará a las siguientes normas:

I. La autoridad sancionadora la declarará de oficio o a petición del probable responsable cuando concurren las circunstancias a que se refiere el presente artículo;

II. La caducidad extingue el procedimiento, pero no la pretensión sancionadora, en consecuencia se puede iniciar nueva queja o denuncia, sin perjuicio de lo dispuesto para la prescripción;

III. La caducidad de la instancia convierte en ineficaces las actuaciones del procedimiento y las cosas deben volver al estado que tenían antes de la presentación de la queja o denuncia;

IV. Las pruebas rendidas en el procedimiento de responsabilidad extinguido por caducidad, podrán ser invocadas en el nuevo si se promoviere, siempre que se ofrezcan y precisen en la forma legal; y

V. El plazo de la caducidad sólo se interrumpirá:

a) Por actuaciones de la autoridad que impliquen impulso u ordenación al procedimiento de responsabilidad;

b) Que dichos actos de impulso u ordenación guarden relación inmediata y directa con la instancia; y

c) Que sean debidamente notificados al probable responsable.

ARTÍCULO 74.- *La suspensión del procedimiento produce la interrupción del plazo de la caducidad, y tiene lugar:*

I. Cuando por fuerza mayor la autoridad sancionadora o el probable responsable no puedan actuar; y

II. En los casos en que es necesario esperar la resolución de un procedimiento previo o conexo por la misma autoridad sancionadora o por otras autoridades.

Contra la declaración de caducidad o denegación de ésta no procede recurso alguno.”

De una interpretación literal, tenemos que, en el Estado de Morelos, la caducidad de la instancia es de orden público, irrenunciable, y no puede ser materia de convenio entre las partes, operará de pleno derecho una vez transcurridos ciento ochenta días naturales desde la fecha en que se interpuso la queja o denuncia, o se haya iniciado el procedimiento de responsabilidad sin haberse practicado notificación alguna al probable responsable y se sujetará a las siguientes normas:

- La autoridad sancionadora la declarará de oficio o a petición del probable responsable cuando concurren las circunstancias a que se refiere ese artículo;

- La caducidad extingue el procedimiento, pero no la pretensión sancionadora, en consecuencia, se puede iniciar nueva queja o denuncia, sin perjuicio de lo dispuesto para la prescripción;
- La caducidad de la instancia convierte en ineficaces las actuaciones del procedimiento y las cosas deben volver al estado que tenían antes de la presentación de la queja o denuncia;
- Las pruebas rendidas en el procedimiento de responsabilidad extinguido por caducidad, podrán ser invocadas en el nuevo si se promoviere, siempre que se ofrezcan y precisen en la forma legal; y
- El plazo de la caducidad sólo se interrumpirá: por actuaciones de la autoridad que impliquen impulso u ordenación al procedimiento de responsabilidad; que dichos actos de impulso u ordenación guarden relación inmediata y directa con la instancia; y que sean debidamente notificados al probable responsable.

Que, la suspensión del procedimiento produce la interrupción del plazo de la caducidad, y tiene lugar: cuando por fuerza mayor la autoridad sancionadora o el probable responsable no puedan actuar; y en los casos en que es necesario esperar la resolución de un procedimiento previo o conexo por la misma autoridad sancionadora o por otras autoridades.

Contra la declaración de caducidad o denegación de ésta no procede recurso alguno.

En el caso, se configura la caducidad de la instancia del procedimiento de responsabilidad administrativa, por existir más de ciento ochenta días naturales sin que se haya notificado al probable responsable entre las siguientes actuaciones:

- I. La audiencia de alegatos se llevó a cabo el seis (6) de mayo del año dos mil veintiuno (2021).³⁶
- II. [REDACTED] DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS, mediante oficio sin número, de fecha cinco (5) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), dirigido a [REDACTED], SUBDIRECTORA DE

PROCEDIMIENTOS Y REGISTRO DE SANCIONES, le solicitó le informara en el plazo de tres días, si [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] en su base de datos existe registro de sanción de ellos; esto, para contar con elementos que pudieran esclarecer las faltas administrativas correspondientes.³⁷

- III. El licenciado [REDACTED] [REDACTED] dictó el acuerdo de cierre de instrucción de fecha once (11) de marzo de dos mil veintidós (2022).³⁸
- IV. El catorce (14) de marzo de dos mil veintidós (2022), el licenciado [REDACTED] [REDACTED] emitió la resolución que es materia de este juicio contencioso administrativo.³⁹
- V. La resolución anterior, le fue notificada personalmente a [REDACTED] el dieciséis (16) de marzo de dos mil veintidós (2022)⁴⁰

Como se observa, del seis (6) de mayo del año dos mil veintiuno (2021), al dieciséis (16) de marzo de dos mil veintidós (2022), hay **trescientos catorce días naturales**, sin que se le hubiese practicado ninguna notificación al probable responsable. Esto, sin analizar la legalidad de las actuaciones señaladas con los números (II) y (III).

En el plazo que existe del seis (6) de mayo del año dos mil veintiuno (2021), al dieciséis (16) de marzo de dos mil veintidós (2022), no existe constancia de suspensión del procedimiento, por tanto, no puede configurarse la interrupción del plazo de la caducidad de la instancia que prevé el artículo 74 de la Ley en cita.

Por tanto, en el caso se configura la caducidad de la instancia, al haber transcurrido más de ciento ochenta días naturales, sin que se le hubiese practicado ninguna notificación al probable responsable.

VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA.

Es **fundada** la primera razón de impugnación realizada por el actor, en relación con la caducidad de la instancia; por ello, con

³⁷ Foja 709, del expediente 05/2020-D.

³⁸ Foja 710, del expediente 05/2020-D.

³⁹ Fojas 711 a 728, del expediente 05/2020-D.

⁴⁰ Foja 730, del expediente 05/2020-D.

fundamento en lo previsto por el artículo 4 fracción III de la Ley de Justicia Administrativa, que a la letra dice:

“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;

[...]”

Se declara la **ilegalidad y como consecuencia la nulidad lisa y llana** del acto reclamado consistente en: *La resolución de fecha catorce de marzo de dos mil veintidós, emitida por el DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS, en el expediente número [REDACTED] instaurado en contra de [REDACTED] Y OTROS, como ex director de administración del Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos, a través de la cual se le sanciona con multa e inhabilitación por el período de un año para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; derivado de la Revisión Operativa y de Cumplimiento y de Control Interno número [REDACTED], al Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos y Unidades Administrativas adscritas, al rubro 11.*

No se analizan las demás razones de impugnación, ni se responde la pregunta: ¿La denuncia interpuesta por el Comisario Público del Organismo Público Descentralizado cumple con los requisitos legales?; porque nada práctico traería, ya que se determinó la nulidad lisa y llana del acto impugnado.

Una vez que cause estado esta sentencia, dejará de surtir efectos la suspensión otorgada a la parte actora; en términos de lo dispuesto por los artículos 109 y 110 de la Ley de Justicia Administrativa.

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal:

RESUELVE

PRIMERO. Este Tribunal funcionando en Pleno General es competente para conocer y resolver el presente asunto de conformidad con los razonamientos vertidos en el primer punto de las razones y fundamentos de la presente resolución.

SEGUNDO. Es fundada la primera razón de impugnación, al

haberse configurado la caducidad de la instancia.

TERCERO. Se declara la ilegalidad y como consecuencia la nulidad lisa y llana de la resolución de fecha catorce de marzo de dos mil veintidós, emitida por el DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS, en el expediente número 05/2020-D, instaurado en contra de [REDACTED] Y OTROS, como ex director de administración del Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos, a través de la cual se le sanciona con multa e inhabilitación por el período de un año para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; derivado de la Revisión Operativa y de Cumplimiento y de Control Interno número [REDACTED] al Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos y Unidades Administrativas adscritas, al rubro 11.

CUARTO. Una vez que cause estado esta sentencia, dejará de surtir efectos la suspensión otorgada a la parte actora; en términos de lo dispuesto por los artículos 109 y 110 de la Ley de Justicia Administrativa.

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

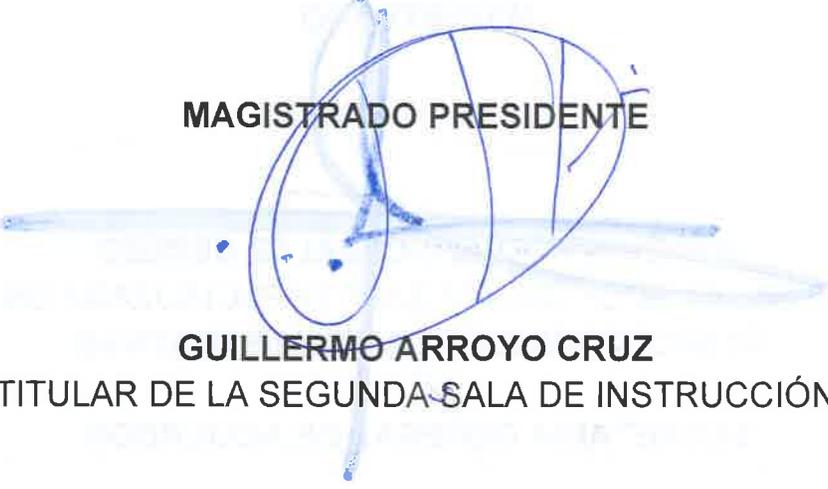
NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE a la parte actora y por oficio a la autoridad demandada.

Así por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, **magistrado presidente GUILLERMO ARROYO CRUZ**, titular de la Segunda Sala de Instrucción; **MARIO GÓMEZ LÓPEZ**, secretario de estudio y cuenta habilitado en funciones de magistrado de la Primera Sala de Instrucción, en términos del artículo 70 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, 97 segundo párrafo del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y el acuerdo PTJA/23/2022 aprobado en Sesión Extraordinaria número trece de fecha veintiuno de junio de dos mil veintidós; **HILDA MENDOZA CAPETILLO**, secretaria de acuerdos habilitada para realizar funciones de magistrada encargada de despacho de la Tercera Sala de Instrucción, en términos de los artículos 70 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y 116 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, así como el acuerdo

PTJA/40/2023⁴¹, aprobado en Sesión Extraordinaria número cinco de fecha veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés; **magistrado MANUEL GARCÍA QUINTANAR**, titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas⁴² y ponente en este asunto; **magistrado JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**, titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas⁴³; ante **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

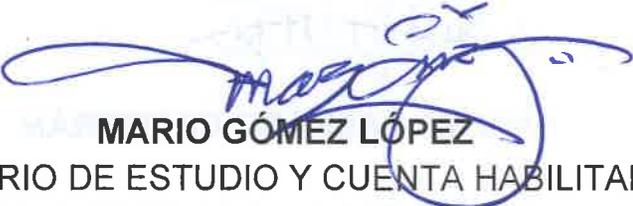
**TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS EN PLENO**

MAGISTRADO PRESIDENTE



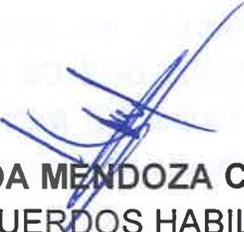
GUILLERMO ARROYO CRUZ
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

MARIO GÓMEZ LÓPEZ



SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA HABILITADO EN
FUNCIONES DE MAGISTRADO DE LA
PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

HILDA MENDOZA CAPETILLO



SECRETARIA DE ACUERDOS HABILITADA EN FUNCIONES DE
MAGISTRADA ENCARGADA DE DESPACHO DE LA TERCERA
SALA DE INSTRUCCIÓN

⁴¹ Publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6265, el 21 de diciembre de 2023.

⁴² En términos del artículo 4 fracción I, en relación con la disposición Séptima Transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día 19 de julio del 2017 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5514.

⁴³ *Idem.*

MAGISTRADO

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

MAGISTRADO

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

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, secretaria general de acuerdos, hace constar: que la presente hoja de firmas corresponde a la resolución emitida por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en el expediente número **TJA/4ªSERA/JDN-039/2022**, promovido por [REDACTED] en contra de la **DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS**; misma que fue aprobada en sesión de Pleno del día veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro. **CONSTE.**

"En términos de lo previsto en los artículos 6 fracciones IX y X de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 3 fracción XXI, 68 fracción IV, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y 3 fracciones XXV y XXVII, 49 fracción VI, 84, 87 Y 167 de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en estos supuestos normativos".