TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, ANTE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS, **LICENCIADA ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, CON QUIEN ACTUA Y DA FE.

MAGISTRADO

LIC. GUILLERMO ARROYO CRUZ
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADA ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

VOTO RAZONADO Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, **JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**, EN EL EXPEDIENTE NÚMERO **TJA/5aSERA/022/18-JDN**, PROMOVIDO POR [redacted] EN CONTRA DEL **CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS Y OTRA.**

El suscrito Magistrado difiere del criterio de la mayoría en la sentencia elaborada por la Primera Sala de Instrucción y aprobada por el Pleno de este Tribunal por mayoría de votos, en los autos del expediente número **TJA/5aSERA/022/18-JDN**, promovido por [redacted] seguido en contra **Consejo de Honor y Justicia de la Fiscalía General del Estado de Morelos y otra**, por los siguientes antecedentes y consideraciones:

1. En sesión número veintiuno celebrada el nueve de junio del dos mil diecinueve, esta Quinta Sala sometió a consideración del Pleno de este Tribunal proyecto de resolución del expediente citado en el párrafo que precede, mismo que en su parte resolutiva se determinaba de manera primordial:

> *"**9.1** Se declara la **ilegalidad y como consecuencia la nulidad lisa y llana** de los actos impugnados ..."*

Condenando al Consejo de Honor y Justicia de la Fiscalía General del Estado de Morelos y al Agente del Ministerio Público adscrita a la Visitaduría General de la Fiscalía General del Estado de Morelos al pago de las indemnizaciones y prestaciones que en derecho correspondía.

2. En la sesión de mérito, el resto de los magistrados que integran el Pleno de este Tribunal no compartieron el criterio que esta Sala sostenía en el proyecto de referencia, determinando que, al no alcanzar mayoría, el expediente en cuestión se turnara al titular de la Primera Sala para hacer el proyecto respectivo.

3. Previo a la celebración de la sesión número treinta y dos de fecha veinticinco de septiembre del dos mil diecinueve, la Primera Sala de Instrucción circuló proyecto de resolución del asunto que nos ocupa en donde decretaba básicamente:

> *"90. Nulidad lisa y llana de los actos impugnados"*

Condenando a las autoridades demandadas a las indemnizaciones y prestaciones que previo análisis, a su consideración fueron procedentes.

4. En la sesión de pleno precitada, fue aprobada por mayoría de votos el proyecto antes aludido (salvo por el titular de la Tercera Sala y el que suscribe, que anunciamos la emisión de votos particulares respectivamente).

De la narración antes realizada y con base en lo dispuesto por el artículo 16 párrafos sexto, octavo y décimo de la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos* me permito exponer lo siguiente:

En la sesión de Pleno número veintiuno de fecha diecinueve de junio del dos mil diecinueve, al no ser aprobado proyecto presentado por esta Quinta Sala, se entiende que los demás integrantes de este Tribunal no estaban de acuerdo con el sentido del fallo que determinaba la nulidad de los actos impugnados; por tanto, considero que lo conducente era que, el nuevo proyecto tendría que haber declarado la legalidad de los actos impugnados o el sobreseimiento del juicio.

Esto es así, porque si el proyecto presentado por la Primera Sala se dictó en el mismo sentido que el propuesto por la Quinta Sala, declarando la nulidad de los actos impugnados, estamos ante la hipótesis que prevé el párrafo sexto del artículo 16 de la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos* que a la letra se lee:

> "...
> **El Magistrado que difiera del voto mayoritario deberá formular su voto particular, así también, cuando esté de acuerdo con el sentido del proyecto, pero no con la argumentación parcial o total, formulará voto concurrente; en ambos casos tales votos serán engrosados a la sentencia.**
> ..." (Sic)

Es decir, los magistrados de este Tribunal tenían la facultad de emitir voto concurrente o formular opinión o propuesta de

modificación en relación al proyecto presentado por esta Sala para que el suscrito conociera, valorara e incluso aceptara las adiciones o modificaciones que se sugirieran y redactara la sentencia nuevamente, esto con apoyo en párrafo décimo del precepto legal antes referido que indica:

> "...
> **Si el proyecto no es aprobado en sus términos, pero el Magistrado Ponente acepta las adiciones o modificaciones propuestas en la sesión, se redactará la sentencia con base en lo acordado en ésta.**
> ..." (Sic)

El suscrito considera que, para el caso de que no hubiera aceptado las opiniones que se hubieran expuesto, solo entonces era conducente turnar dicho asunto al Magistrado que siguiera en número, para la formulación del nuevo proyecto, tal y como lo prevé el párrafo octavo del artículo 16 de la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos* que reza:

> "...
> Cuando un asunto de orden jurisdiccional no alcance mayoría y el relator se sostenga en su proyecto sin aceptar las opiniones de la mayoría, quedará asentado en el acta y se turnará el expediente al Magistrado que le siga en número para la formulación de un nuevo proyecto adoptando la postura mayoritaria.
> ..." (Sic)

Por lo discursado en líneas que preceden, es que el suscrito Magistrado difiere del criterio de la mayoría al aprobar el proyecto de resolución presentado por la Primera Sala; reiterando las consideraciones vertidas en el proyecto de resolución que esta Quinta Sala expuso inicialmente y en donde previo análisis de los autos se razonó que:

Lo expresado por la parte actora resultaba **fundado** y **suficiente** para declarar la nulidad de los actos impugnados, bajo la consideración de que, en efecto, de la marco legal de actuación

que rige a la Visitaduría General de la Fiscalía General del Estado de Morelos no se desprende que la autoridad demandada Agente del Ministerio Público adscrita a la Visitaduría General, tenga facultades para efectuar la investigación por presuntas irregularidades e incoar el procedimiento administrativo en contra de la demandante; pues al analizar la normatividad que rige esas funciones no se evidencia la existencia de precepto legal alguno que así lo establezca.

Lo anterior se corrobora de la lectura de los artículos 21 fracción XI, 36 tercer párrafo, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67 fracción VI, 68 y 75 de la *Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos*; 41, 42 primer párrafo, 43, 44, 45, 46, 47 fracciones I, X, XI, 68 fracción XIV, 87, 88 fracciones I, II, IV, VII y 113 del *Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos* que son los vinculados a la función del desahogo de la de investigación y del procedimiento administrativo de la Visitaduría General de la Fiscalía General del Estado de Morelos.

Del análisis de la normatividad antes trascrita, no se colige la fundamentación específica de la competencia de la Agente del Ministerio Público adscrita a la Visitaduría General para el desahogo de la investigación y del procedimiento administrativo en contra de la parte actora; que como autoridad debió tener e invocar al momento en que llevó a cabo dichos procedimientos, señalando la disposición legal correspondiente, su artículo, fracción, inciso y sub inciso, que le facultara a realizar los actos que se impugnan en esta vía.

Ello aún y cuando en el artículo 58 de la *Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos*, se especifica que la

Visitaduría General contará con la estructura adecuada y el personal apropiado para el cumplimiento de las funciones en términos de los señalado en la misma Ley y en el *Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos;* sin que en ninguna de esas normas se haya dispuesto que los Agentes del Ministerio Público tuvieran la facultad de desahogar la investigación y el procedimiento administrativo en contra de la parte actora.

Sumado a lo anterior, de la lectura de las facultades conferidas a los Agentes del Ministerio Público establecidas a lo todo lo largo de la *Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos* y del *Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos* no se desprende la existencia de alguna atribución o facultad para realizar las actuaciones que efectuó y de las cuales se duele la parte actora.

Por lo que al no existir fundamento legal que facultara a la autoridad demandada Agente del Ministerio Público a realizar los actos impugnados consistentes en el desahogo de la investigación y el procedimiento administrativo incoado en contra de la demandante, su actuar deviene en ilegal.

Resulta trascedente señalar lo que previamente establecía el marco legal actuación que regía a la Visitaduría General en los artículos 50 primer párrafo, 51, 53, 62, 65, 79, 87, la *Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado de Morelos* y 44 del *Reglamento de la Ley Orgánica de Procuraduría General del Estado de Morelos*, de los cuales se desprende que señalan de forma específica las funciones y atribuciones que tenían los servidores públicos integrantes de la Visitaduría General,

resaltando aquellas asignadas a los Agentes del Ministerio Público; consistentes en recibir, investigar y resolver, conforme a los ordenamientos legales, reglamentarios aplicables y procedimientos determinados, las quejas y denuncias, por incumplimiento de los deberes, obligaciones o excesos en las atribuciones de los servidores públicos de la Procuraduría y desahogar el procedimiento administrativo de responsabilidad establecido en la *Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado de Morelos y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos* vigentes al momento de cometerse la irregularidad y darle seguimiento hasta su conclusión, emitiendo la resolución que corresponda, imponiendo a los servidores públicos de la institución las sanciones que correspondan o bien eximiéndoles de responsabilidad administrativa.

Por ello, si el legislador morelense al momento de expedir la *Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos* o la propia Fiscalía General del Estado de Morelos cuando emitió el *Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos* hubieran tenido la intención de que las funciones de la Visitaduría General de la Fiscalía General del Estado de Morelos, estuvieran delegadas y se ejercieran a través de sus integrantes, así lo hubieran dispuesto; sin embargo y como se desprende de lo razonado en párrafos anteriores no está determinó de esa manera.

Causa relevancia apuntar el único argumento que en su defensa hizo la autoridad demandada Agente del Ministerio Público adscrito a la Visitaduría General, sobre el tema que se agota, cuando señala que sus atribuciones tienen fundamento en el artículo 47 fracción I del *Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos,* que establece que la

Visitaduría a través del personal bajo su adscripción tiene las atribuciones de recibir las quejas o denuncias, lo que dice presupone que la demandad Agente del Ministerio Público adscrita a la Visitaduría General tiene facultades para desahogar el procedimiento administrativo bajo el cual se sujetó a la **parte actora;** lo que resulta infundado, porque como se aprecia dicho precepto legal a la letra dice:

> **"Artículo 47.** La persona titular de la Visitaduría General tiene las siguientes atribuciones:
>
> I. **Recibir, a través del personal bajo su adscripción, las quejas y denuncias que se realicen en contra de todo el personal de la Fiscalía General**, así como brindar en todo momento un trato digno y respetuoso a la ciudadanía;
> ..."
> (Lo resaltado es de este Tribunal)

La actividad de recibir las quejas y denuncias que se realicen en contra de todo el personal de la Fiscalía General, es específica y considerado la trascendencia que reviste la facultad del desahogar la investigación y el procedimiento administrativo en contra del personal referido, que conlleva allegarse de la información mínima que sea necesaria, así como de las pruebas que sean ofrecidas por el quejoso y las que de forma directa pueda recabar en la etapa de investigación; en caso de contar con pruebas suficientes, determinar el inicio del procedimiento administrativo, citando al sujeto a procedimiento para hacerle saber la naturaleza y causa del mismo, desahogar las pruebas ofrecidas, admitir los alegatos, cerrar la instrucción del procedimiento administrativo y proceder a dictar la propuesta de sanción, aplicando supletoriamente la *Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos*, la *Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, el *Código Procesal Civil del Estado Libre y Soberano de Morelos* y ejecutar las

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

resoluciones que determine el Consejo de Honor y Justicia, todo ello en términos del articulado invocado en párrafos previos; no puede quedar sujeta a una deducción o suposición respecto del funcionario público que deba ejercerlas.

Lo anterior viene a dar como resultado la incompetencia de la autoridad demandada Agente del Ministerio Público adscrito a la Visitaduría General para llevar a cabo la investigación y el procedimiento administrativo en contra de la parte actora como lo hizo; ya que como se advierte del expediente [redacted] que consta en autos en copia certificada, fue ella quien a lo largo del mismo realizó todas y cada una de las actuaciones antes indicadas lo que constituye la ilegalidad de ambos procedimientos. Sirve de sustento el siguiente criterio jurisprudencial:

> **"COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD[31]."**
>
> Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que **los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente** y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, **lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación.** De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe

[31] Época: Octava Época; Registro: 205463; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 77, Mayo de 1994; Materia(s): Común; Tesis: P./J. 10/94; Página: 12. Contradicción de tesis 29/90. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal (en la actualidad Primero) Colegiado del Décimo Tercer Circuito. 17 de junio de 1992. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge D. Guzmán González. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diecinueve de abril en curso, por unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Miguel Angel García Domínguez, Carlos Sempé Minvielle, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número 10/1994, la tesis de jurisprudencia que antecede. El señor Ministro Miguel Angel García Domínguez integró el Pleno en términos de lo dispuesto en el artículo tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en virtud del Acuerdo Plenario de cinco de abril del año en curso. Ausentes: Noé Castañón León, Atanasio González Martínez, José Antonio Llanos Duarte e Ignacio Magaña Cárdenas. México, Distrito Federal, a veintidós de abril de mil novecientos noventa y cuatro.

exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria."

(Lo resaltado es de este Tribunal)

CONSECUENTEMENTE SOLICITO SE INSERTE EN LA SENTENCIA DE MÉRITO LO ANTES EXPRESADO PARA QUE FORME PARTE INTEGRANTE Y DE MANERA TEXTUAL EN LA SENTENCIA.

FIRMA EL PRESENTE ENGROSE EL MAGISTRADO **M. EN D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO,** TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS; ANTE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS, LICENCIADA ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, QUIEN DA FE.

MAGISTRADO

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

SECRETARIA GENERAL

LICENCIADA ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

La Licenciada ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA: Que la presente hoja de firmas, corresponde a la resolución del expediente número **TJA/5ªSERA/022/18-JDN** relativo al juicio administrativo, promovido por [redacted] en contra de la CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS Y OTRA, misma que fue aprobada en pleno del veinticinco de septiembre del dos mil diecinueve. DOY FE.