



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

EXPEDIENTE TJA/3aS/147/2016

Cuernavaca, Morelos, a diecisiete de enero de dos mil diecisiete.

VISTOS para resolver en definitiva los autos del expediente administrativo número **TJA/3^aS/147/2016**, promovido por **DEMETRIO ROMÁN ISIDORO**, contra actos de la **TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**; y,

RESULTANDO:

1.- Mediante escrito presentado el veintisiete de abril de dos mil dieciséis, ante la Oficialía de Partes Común de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que por turno correspondió conocer a la Tercera Sala, compareció **DEMETRIO ROMÁN ISIDORO**, promoviendo juicio de nulidad en contra de la **TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**, en el que señaló como acto impugnado:

“La resolución de fecha veintiocho de marzo del dos mil dieciséis... dictada dentro del procedimiento administrativo 57/2012...”¹

Y como pretensiones² deducida en el juicio:

“A).- La nulidad plena y absoluta por falta de fundamento legal y de motivación de la resolución de fecha veintiocho de marzo del dos mil dieciséis emitida por la titular de la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas del Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, dentro del procedimiento administrativo 57/2012, radicado en la Dirección General de Responsabilidades y

¹ Hoja 1
² Hoja 2

Sanciones Administrativas del Secretaría de la Contraloría

B).- La nulidad plena y absoluta de la improcedente y arbitraria resolución de fecha veintiocho de marzo del dos mil dieciséis emitida por la titular de la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas del Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos mismas que contiene las causales de improcedencia que refiere el artículo 37 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos dictada dentro del procedimiento administrativo 57/2012, radicado en la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas del Secretaría de la Contraloría.

En consecuencia, se formó el expediente respectivo y se registró en el Libro de Gobierno correspondiente. Con las copias simples, se ordenó emplazar a la autoridad demandada para que dentro del término de diez días produjera contestación a la demanda instaurada en su contra, con el apercibimiento de ley respectivo.

2.- Por auto de fecha veintinueve de abril de dos mil dieciséis, se admitió la demanda a trámite, formándose el expediente respectivo y se registró en el Libro de Gobierno correspondiente. Con las copias simples, se ordenó emplazar a la autoridad demandada para que dentro del término de diez días produjeran contestación a la demanda instaurada en su contra, con el apercibimiento de ley respectivo.

En ese auto se **concedió la suspensión** solicitada para el efecto de que no se ejecute la resolución de fecha veintiocho de marzo del dieciséis, dictada dentro del expediente número **57/2012**, así como sus efecto hasta en tanto se resuelva el fondo del presente juicio.

3.- En auto de fecha diecinueve de mayo del dos mil dieciséis, se pusieron a disposición de la actora los autos del expediente **57/2012**, mismos que se encuentra glosados por cuerda separada en el expediente TJA/3^a:S/146/2016, ordenándose tener a la vista al momento de resolver.

4.- Una vez emplazada, por auto de diecinueve de mayo del dos mil dieciséis, se tuvo por presentada a **DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS**, dando contestación en tiempo y forma y se dio vista a la actora para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

5.- Por acuerdos de fecha diez de junio de dos mil dieciséis, se hizo constar que la parte actora fue omisa en desahogar la vistas ordenadas en relación a la contestación de demanda formulada por la autoridad demandada y la documental exhibida por la misma, por lo que se le declaró preluído su derecho para manifestar lo que a su derecho conviniera.

6.- Mediante auto de fecha diez de junio del dos mil dieciséis, se declaró preluído el derecho del actor para interponer **ampliación de demanda** en términos de lo previsto por la fracción II del artículo 80 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos. En ese auto se ordenó abrir el juicio a prueba por el término de cinco días común para las partes.

7.- Previa certificación, con auto de fecha veintiuno de junio de dos mil dieciséis, se tuvo por ofrecidas pruebas a la autoridad responsable consistentes en la *PRESUNCIONAL EN SU DOBLE ASPECTO LEGAL Y HUMANA e INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES*, así como la documental consistente en el procedimiento administrativo número 57/2012, así mismo se hizo constar que la parte actora no oferto medios probatorios dentro del término concedido para tales efectos, por lo que se le declaró preluído su derecho para hacerlo con posterioridad, sin perjuicio de que le fueran tomadas en consideración las pruebas documentales exhibidas en su escrito de demanda. Por último, en ese mismo auto se señaló fecha para la Audiencia de Ley.

8.- Es así, que el doce de octubre del dos mil dieciséis, tuvo verificativo la audiencia de ley, en la que se hizo constar la incomparecencia de las partes, ni de persona alguna que las representara no obstante de encontrarse debidamente notificadas; que

no había pruebas pendientes de recepción y que las documentales se desahogaban por su propia naturaleza; pasando a la etapa de alegatos, en la que se hizo constar que el inconforme no formuló por escrito, declarándosele precluido su derecho para hacerlo con posterioridad, y se tuvo por formulados por escrito los alegatos realizados por la autoridad responsable; citándose a las partes para oír sentencia.

9.- En cumplimiento al acuerdo de sesión ordinaria número 43 del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se pronuncia la resolución al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS:

I.- Este Tribunal de Justicia Administrativa en Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos de lo dispuesto por los artículos 109 bis de la Constitución Política del Estado de Morelos; 1, 3, 16, 19, 23 fracción VI, 25, 40 fracción I, 124, 125, 128 y demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Porque el acto impugnado proviene de la autoridad estatal como lo es la **DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.**

II.- De conformidad con lo previsto por la fracción I del artículo 120 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se procede a hacer la fijación clara y precisa del acto reclamado.

Así tenemos, que **DEMETRIO ROMÁN ISIDORO** reclama de la autoridad demandada **DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**, la resolución de fecha veintiocho de marzo del año dos mil dieciséis dictada en el expediente de Responsabilidad Administrativa 57/2012 en la cual se declaró

procedente el fincamiento de responsabilidad y se impuso al hoy actor las sanciones consistentes en la Destitución, inhabilitación y multa de \$5'641,067.40 (cinco millones seiscientos cuarenta y un mil sesenta y siete pesos 40/100 M.N.).

Mismo que de acuerdo a lo planteado por las partes en la demanda, la contestación y las pruebas aportadas se encuentra en debate su legalidad.

III.- La existencia del acto reclamado fue aceptado por la autoridad demandada **DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS** al momento de producir contestación a la demanda instaurada en su contra; pero además, se encuentra debidamente acreditada con la exhibición de los originales del procedimiento administrativo de responsabilidad número 57/2012 seguido en contra de **DEMETRIO ROMÁN ISIDORO y/o**, en el que consta la resolución administrativa de fecha veintiocho de marzo del año dos mil dieciséis; que se tuvo a la vista y al cual se le confiere valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por los artículos 437 fracción II, 490 y 491 del Código Procesal Civil de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa en vigor.

IV.- La autoridad demandada **DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORIA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**, compareció a juicio, haciendo valer como causal de improcedencia la prevista en la fracción III del artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, consistente en que el juicio de nulidad es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

V.- El artículo 75 de la Ley de Justicia Administrativa vigente en el Estado, dispone que lo aleguen o no las partes en juicio, este Tribunal deberá analizar de oficio, si en el particular se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en la ley; y, en su caso, decretar el sobreseimiento respectivo.

Por cuanto a la causal hecha valer por la autoridad responsable prevista en la fracción III del artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, consistente en que el juicio de nulidad es improcedente *...contra actos que no afecten los intereses jurídicos del demandante...*, no se actualiza en el presente asunto en razón de que la parte actora **DEMETRIO ROMÁN ISIDORO**, concurre por su propio derecho ante este Tribunal de Justicia Administrativa a demandar la nulidad de la resolución de fecha veintiocho de marzo del año dos mil dieciséis, en el expediente de responsabilidad administrativa **57/2012**, dictada por la **DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**, en la cual se declaró procedente el fincamiento de responsabilidades y se le impuso como sanción al actor **la destitución, inhabilitación por cinco años para desempeñar cargo, empleo o comisión dentro de la administración pública y una multa por la cantidad de 5'641,067.40 (Cinco millones seiscientos cuarenta y un mil sesenta y siete pesos 40/100 M.N.)**.

Por lo que se estima que si le puede ocasionar una afectación directa a la esfera jurídica del actor, y que en términos de los artículos 1, 3, y 40 fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, lo legitima adjetivamente para promover la acción administrativa que se resuelve; pues del análisis de la Documental Pública consistente en las cédulas de notificación personal del procedimiento administrativo de responsabilidad número 57/2012, de seis de abril del dos mil dieciséis (foja 27a la 46) se puede advertir que la autoridad demandada **DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**, resolvió procedente el fincamiento de responsabilidad administrativa en contra del actor **DEMETRIO ROMÁN ISIDORO**, documental a la cual se le confiere valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por los artículos 96 y 98 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, 437 fracción II, 490 y 491 del Código Procesal Civil de aplicación supletoria

a la Ley de Justicia Administrativa en vigor, por tratarse de documentos originales.

Así, una vez analizadas las constancias que integran los autos este Tribunal no advierte causal de improcedencia que actualice el sobreseimiento del juicio, por tanto, se procede enseguida al estudio de fondo de la cuestión planteada.

VI.- Las razones de impugnación hechas valer por la parte actora se encuentran visibles a fojas tres a veintiuno del sumario, mismas que se tienen aquí por íntegramente reproducidas como si a la letra se insertasen en obvio de repeticiones innecesarias.

Ahora bien, del análisis realizado por este Tribunal a las razones por las que el actor impugna la resolución emitida por la responsable, se estima procedente el estudio del concepto de nulidad que traiga mayor beneficio a la misma, siendo esto procedente, atendiendo al Principio de Mayor beneficio y en atención al siguiente criterio Jurisprudencial de aplicación obligatoria, que dice:

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.³

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

³ No. Registro: 179.367, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Febrero de 2005, Tesis: P./J. 3/2005, Página: 5.

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.

Contradicción de tesis 37/2003-PL. Entre las sustentadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 31 de agosto de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy siete de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de febrero de dos mil cinco.

En esa tesitura se estiman son **fundados y suficientes para declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado**, los argumentos vertidos por la parte actora en la razón de impugnación marcada con los ordinales **primero y tercero**; en el sentido de que:

La resolución de fecha veintiocho de marzo del dos mil dieciséis se emite de forma arbitraria, desproporcional y con violaciones al debido proceso, considerando que no se encuentra relacionado de ninguna manera con lo señalado en mi escrito de contestación como lo fue el hecho de que los oficios de aprobación presupuestal que emite la **Secretaría de Finanzas y Planeación**, reflejan la consecución de un objetivo, su meta y la capacidad financiera con la que cuenta el estado para la realización de la obra que en dichos documentos se consigna, **por lo que si hubo en efecto una modificación es de destacar que esta fue debidamente aprobada por la autoridad facultada de dar seguimiento a los planes y proyectos trazados por el Estado...** el cambio o modificación de obra no se concretó por virtud de un ejercicio

caprichoso, sino que éste se contó con el apoyo y autoridad administrativa correspondiente, es decir de la Secretaría de Finanzas y Planeación en ejercicio de las funciones que le confiere el artículo 25 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos; así como los artículos 26, 27 y 70 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma.

Al respecto la autoridad demandada al momento de contestar el juicio señaló que, al primer concepto de anulación que refiere el actor, respecto a que no se tomaron en consideración todas y cada una de sus manifestaciones, resultaba infundado pues con las mismas se había fijado el debate en el presente asunto -considerando segundo-; asimismo que en el considerando cuarto se había dicho con claridad por qué se desvirtuaba las manifestaciones que vertió el actor y los motivos y razones del porque se acreditó el acto imputado.

Del considerando segundo como lo refiere la demandada (fojas 844 reverso y 845 del expediente 57/2012), hace una transcripción parcial de los argumentos hechos valer por el actor; más adelante en el considerando cuarto (fojas 855 del expediente del expediente 57/2012) manifiesta que realizará el análisis de las defensas y excepciones hechas valer por el probable responsable, respecto al punto que nos ocupa vuelve a efectuar una serie de transcripciones parciales, sin hacer alusión a la que nos interesa, menos aún hacer un estudio minucioso del porque dicha defensa carecía de validez para deslindar al actor de la responsabilidad que se le imputaba.

Asimismo en el razonamiento tercero de motivos de impugnación el demandante sostiene que los artículos 24, 26 y 27 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma dejan ver con claridad que el "CAMBIO DE MODALIDA DE EJECUCIÓN Y REDUCCIÓN DE METAS" no se encuentra prohibido, restringido o no permitido.

Al respecto la autoridad demandada al momento de contestar el juicio señaló que la tercera razón de impugnación que, resulta infundado e improcedente, pues contrario a lo que manifiesta el actor, la resolución impugnada en ningún momento viola el debido proceso pues

se insiste que las sanciones que le fueron impuestas fueron como consecuencia de la responsabilidad administrativa en que incurrió el actor pues al haber cambiado la modalidad de la ejecución y la reducción de la metas de las obras y como consecuencia de ello el encarecimiento de los trabajos a realizar en cada una de ellas, infringió sus funciones de Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas pues como se hizo notar en el considerando cuarto era su obligación buscar las mejores condiciones en cuanto a precio de los trabajos a realizar en las obras citadas, circunstancia que se lograba con la modalidad de ejecución directa.

Hecho lo anterior y previo al análisis de las razones de impugnación se procede a aclarar el tipo de norma que regula a las obras motivo de la presente controversia ello sin soslayar que en el expediente primario ni en el procedimiento que se desahogó ante esta autoridad consta el Convenio para el otorgamiento de subsidios que celebraron por una parte el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Morelos.- Desarrollo Regional.- Infraestructura y Equipamiento” ejercicio 2009, que se menciona como antecedente del presente asunto.

Así tenemos que, de acuerdo a lo establecido a la denuncia presentada por el órgano de control interno de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, la irregularidad que se imputa al hoy actor y por la cual lo encontró responsable la autoridad demandada (fojas 02 del expediente 57/2012) consiste en:

“CAMBIO DE MODALIDAD DE EJECUCIÓN Y REDUCCIÓN DE METAS. Con base a la revisión documental se señala mediante oficio número SFP/BIS/1931-A/2009 del 21 de diciembre del 2009, en el cual la Secretaría de Finanzas y Planeación aprobó un monto de \$27'200,000.00 (veintisiete millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.), con recursos provenientes del programa, otros Programas Federales 2009, posteriormente mediante oficio FSP/BIS-1945-A/2009 de fecha 23 de diciembre del 2009, se realiza la modificación de acuerdo a la Fe de erratas solicitada; la modalidad de ejecución cambia de Administración a Contrato, así

como la modificación de metas, el Monto irregular es de \$5'908,302.01 (Cinco millones novecientos ocho mil trescientos dos pesos 01/100)...

Es decir, que el capital financiero que se utilizó para las obras en cuestión fueron recursos federales.

Lo anterior se ratifica con lo manifestado por el denunciante en su capítulo de "ANTECEDENTES" (fojas 02 del expediente de origen 57/2012), cuando indica:

La presente denuncia se deriva de la cedula de seguimiento emitida por este Órgano Interno de Control de fecha diez de enero del dos mil once (10-01-2011), en la auditoría MOR/CRD/10 al programa denominado "Convenio para el otorgamiento de subsidios que celebraron por una parte el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Morelos.- Desarrollo Regional.- Infraestructura y Equipamiento" ejercicio 2009..."

En esa tesitura, lo procedente es la aplicación de la norma federal por cuanto a los procedimientos de la obra, en este caso la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, ello de acuerdo al artículo 6 de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con las misma del Estado de Morelos que indica:

ARTÍCULO 6.- *Las obras públicas y los servicios relacionados con la misma que se realicen con recursos propios del Estado o de los ayuntamientos, se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, **excepto en los casos de existir convenios celebrados entre la Federación, el Estado y los Municipios en donde se utilicen recursos federales, para los que se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.***

Normatividad federal que también invocó el órgano de control interno en su denuncia (fojas 19 y 20 del expediente de origen 57/2012) en su apartado de "CONSIDERACIONES DE DERECHO".

Una vez hecho lo anterior y por razón de técnica primero se analizará las razones de impugnación hechos valer por el actor en el ordinal **tercero**.

En efecto y como lo refiere el actor, los artículos 24 primer párrafo, 26 y 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero del 2000, con reformas el 07 de julio del 2005) así como el numeral 18 que invoca el denunciante en el expediente de origen y que sirvieron de fundamento para determinar el fincamiento de responsabilidad en contra del demandante, no señalan se encuentre prohibido, restringido o no permitido el "CAMBIO DE MODALIDAD DE EJECUCIÓN Y REDUCCIÓN DE METAS", presunta irregularidad imputada al entonces supuesto responsable.

Preceptos que para mejor proveer se transcriben:

Artículo 18. *Las dependencias o entidades que requieran contratar o realizar estudios o proyectos, previamente verificarán en sus archivos la existencia de trabajos sobre la materia de que se trate.*

En el supuesto de que se advierta la existencia de dichos trabajos y se compruebe que los mismos satisfacen los requerimientos de la entidad o dependencia, no procederá la contratación, con excepción de aquellos trabajos que sean necesarios para su adecuación, actualización o complemento.

Las entidades deberán remitir a su coordinadora de sector una descripción sucinta del objeto de los contratos que en estas materias celebren, así como de sus productos.

Los contratos de servicios relacionados con las obras públicas sólo se podrán celebrar cuando las áreas responsables de su ejecución no dispongan cuantitativa o cualitativamente de los elementos, instalaciones y personal para llevarlos a cabo, lo cual deberá justificarse a través del dictamen que para tal efecto emita el titular del área responsable de los trabajos.

Cualquier persona, las entidades federativas y los municipios podrán promover y presentar a consideración de las dependencias y entidades, estudios, planes y programas para el desarrollo de proyectos, debiendo proporcionar la información suficiente que permita su factibilidad, sin que ello genere derechos u obligaciones a las mismas dependencias y entidades.

Los estudios, planes y programas para la realización de obras públicas asociadas a proyectos de infraestructura de los sectores comunicaciones, transportes, hidráulico, medio ambiente, turístico, educación, salud y energético, deberán reunir los requisitos que establezcan, mediante disposiciones de carácter general, las dependencias del sector que corresponda, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Las dependencias y entidades realizarán el análisis de los estudios, planes o programas asociados a proyectos de infraestructura, con el objeto de determinar su viabilidad conforme a las disposiciones referidas en el párrafo anterior, así como su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes.

Asimismo, las dependencias y entidades notificarán al promovente de los estudios, planes o programas a que se refiere el párrafo anterior, su autorización, negativa o, en su caso, las observaciones que formulen en relación a éstos, en un plazo que no excederá de seis meses contado a partir de la fecha de presentación del estudio, plan o programa correspondiente, sin que contra esta determinación proceda recurso alguno. En caso de que las dependencias y entidades no respondan en el término indicado, el estudio, plan o programa presentado se tendrá por rechazado.

Respecto de las propuestas de estudios, planes o programas autorizados, la dependencia o en el caso de entidades, la dependencia coordinadora del sector respectivo evaluará, dentro de dicho plazo, las condiciones y tiempos para el desarrollo de los estudios complementarios que se requieran, a fin de contar con el proyecto de obra correspondiente.

Artículo 24. *La planeación, programación, presupuestación y el gasto de las obras y servicios relacionados con las mismas, se sujetará a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables y los recursos destinados a ese fin se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados.*

Artículo 26.- *Las dependencias y entidades podrán realizar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas por alguna de las dos formas siguientes:*

I. Por contrato, o

II. Por administración directa.

Artículo 27. *Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:*

- I. Licitación pública;*
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o*
- III. Adjudicación directa.*

Los contratos de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente.

En los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante.

Las condiciones contenidas en la convocatoria a la licitación e invitación a cuando menos tres personas y en las proposiciones presentadas por los licitantes no podrán ser negociadas, sin perjuicio de que la convocante pueda solicitar a los licitantes aclaraciones o información adicional en los términos del artículo 38 de esta Ley.

La licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria y, en el caso de invitación a cuando menos tres personas, con la entrega de la primera invitación; ambos procedimientos concluyen con la emisión del fallo y la firma del contrato o, en su caso, con la cancelación del procedimiento respectivo.

Los licitantes sólo podrán presentar una proposición en cada procedimiento de contratación; iniciado el acto de presentación y apertura de proposiciones, las ya presentadas no podrán ser retiradas o dejarse sin efecto por los licitantes.

A los actos del procedimiento de licitación pública e invitación a cuando menos tres personas podrá asistir cualquier persona en

calidad de observador, bajo la condición de registrar su asistencia y abstenerse de intervenir en cualquier forma en los mismos.

La Secretaría de Economía, mediante reglas de carácter general y tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de la Función Pública, determinará los criterios para la aplicación de las reservas, mecanismos de transición u otros supuestos establecidos en los tratados.

Dispositivos de los cuales se destaca que el numeral 18 aún y cuando se encuentra contemplado dentro del: TÍTULO SEGUNDO DE LA PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, de la normatividad precitada, no sustenta ni se vincula con la irregularidad imputada al hoy actor.

Respecto a los numerales 24 primer párrafo y 27 antes transcritos, hablan de que los recursos destinados al gasto de las obras y servicios relacionados con las mismas se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados y que las entidades podrán realizar obras por contrato y administración directa; seleccionando de entre los procedimientos como son la Licitación pública, Invitación a cuando menos tres personas o Adjudicación directa, aquel que de acuerdo con la naturaleza de la **contratación** asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes y que la autoridad demandada sostiene que el actor violentó.

Sin embargo, dicho preceptos no deben de verse de manera aislada, sino de forma general y armónica con los demás artículos que regulan las obra, lo que permitirá interpretar y aplicar debidamente la normatividad.

Esto es así, ya que incluso la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, no sólo no señala como irregularidad el CAMBIO DE MODALIDAD DE EJECUCIÓN Y REDUCCIÓN DE METAS, sino que dispone que las modificaciones efectuadas al

Programa Anual de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas no representan ninguna responsabilidad. Esto deviene del artículo 22 de la norma antes mencionada que dispone:

Artículo 22. *Las dependencias y entidades pondrán a disposición del público en general, a través de CompraNet y de su página en Internet, a más tardar el 31 de enero de cada año, su programa anual de obras públicas y servicios relacionados con las mismas correspondiente al ejercicio fiscal de que se trate, con excepción de aquella información que, de conformidad con las disposiciones aplicables, sea de naturaleza reservada o confidencial, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.*

Las obras públicas y servicios contenidos en el citado programa podrán ser adicionados, modificados, suspendidos o cancelados, sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad de que se trate, debiendo informar de ello a la Secretaría de la Función Pública y actualizar en forma mensual el programa en CompraNet.

Artículo reformado DOF 07-07-2005, 28-05-2009

En congruencia con lo anterior, al ser permitida cualquier adición o modificación a dicho programa, se entiende que una vez efectuada alguna de éstas pasa a ser parte integral del mismo.

Por ende, en razón de no contar con los elementos necesarios, para la realización de las obras involucradas, como lo expuso el actor (fojas 165 del expediente de origen), no fue contrario a la ley proceder a su cambio, a más de no existir en el expediente en que se actúa, evidencia que contradiga su dicho.

En esa tesitura, se debe entender que la permisión de la ley de modificar los programas de obras no excluye que los recursos destinados al gasto de las obras y servicios relacionados con las mismas se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados como lo dice el artículo 24 primer párrafo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, ya que dichos principios deberán satisfacerse una vez decidida la forma en

que se aplicarán los recursos, por Licitación pública, Invitación a cuando menos tres personas o Adjudicación directa; en el asunto que se ventila en la aplicación de los recursos por contrato.

De igual manera y por cuanto al numeral 27 de la norma antes enunciada, que señala la opción de seleccionar entre los procedimientos aquel que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, habrá de decirse que tanto el denunciante como la autoridad demandada aplican erróneamente el sentido de ésta disposición, ya que como se advierte ésta va dirigida precisamente a la determinación de la contratación a seguir como es la Licitación pública, Invitación a cuando menos tres personas o Adjudicación directa, sin involucrar la realización de obras por administración directa, ya que obviamente éstas no son contrataciones.

En consecuencia dicho precepto no sustenta la irregularidad imputada, al no haberse atribuido al actor actos u omisiones vinculados a la selección de los procedimientos de contratación antes referidos en que se vieran comprometidos el precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias, sino el cambio que se hizo de administración directa a contratación.

Procede ahora vincular los razones de impugnación hechos valer en por el actor en el ordinal **primero** y que no fueron abordados por la demandada para determinar si ellos lo deslindaban o no de la responsabilidad imputada.

Así tenemos que para la verificar aplicación de los recursos financieros, existían las funciones asignadas a la entonces Secretaría de Finanzas y Planeación⁴ y que la autoridad demandada fue omisa en examinar, ya que de acuerdo al artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos decía:

⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos publicada publica en el P.O. de fecha 20 de junio del 2009.

ARTÍCULO 25.- A la Secretaría de Finanzas y Planeación le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. ...

II. Definir, organizar y coordinar el Sistema Estatal de Planeación Democrática en sus distintas vertientes; promoviendo la participación de los sectores social y privado de la Estado Libre y Soberano de Morelos, así como inducir el compromiso en actividades conjuntas o con la participación exclusiva de éstos;

III. Elaborar, con la participación de las Secretarías, Dependencias y Entidades, el Plan Estatal de Desarrollo, los programas estatales de desarrollo (sectoriales, institucionales, regionales y especiales), los programas operativos anuales **y cualquier otro programa** que determine la persona titular del Poder Ejecutivo, verificando que exista congruencia entre el Plan Estatal de Desarrollo y dichos programas;

IV. Coordinar la convergencia de acciones entre los programas del sector público Estatal, **el Gobierno Federal** y los Municipios del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como proporcionar los recursos financieros que correspondan al gobierno local;

...

VIII. Ejercer las atribuciones derivadas de los convenios que sobre las materias de su competencia, celebre el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos con otros Estados, con la Federación o con los ayuntamientos, así como sobre aquellas que sean propias de dicha Secretaría, dentro del territorio estatal;

X. Aprobar las obras y/o acciones derivadas de los **programas y proyectos** de inversión que propongan las Secretarías, Dependencias y Entidades de la administración pública, **verificando su congruencia con los programas operativos anuales, sectoriales e institucionales y conforme a la disponibilidad presupuestal existente. Así mismo, controlar, verificar y evaluar la correcta aplicación y comprobación de recursos, respecto a su ejercicio;**

Textos de los cuales se concluye que a dicha dependencia correspondía para el caso que nos ocupa, coordinar la convergencia de acciones entre los programas del sector público Estatal y **el Gobierno**

Federal, ejercer las atribuciones derivadas de los convenios que sobre las materias de su competencia celebrara el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos con la Federación, así como aquellas que fueran propias de dicha Secretaría; aprobar las obras y/o acciones derivadas de los programas y proyectos de inversión que propongan las Secretarías verificando su congruencia con los programas operativos anuales, sectoriales e institucionales y conforme a la disponibilidad presupuestal existente; así como controlar, verificar y evaluar la correcta aplicación y comprobación de recursos respecto a su ejercicio.

De ahí que, los cambios o modificaciones promovidos por el actor mediante los oficios SDUOP/SSOP/DGN/02529-BIS/2009 de fecha 22 de diciembre del 2009 (fojas 78 del expediente 57/2012), se entiende fueron aprobados por medio del oficio SFP/BIS/1945-A/2009 de fecha 23 de diciembre del mismo año, suscrito por el titular de la Secretaría de Finanzas y Planeación, L.C.J. Alejandro Jesús Villareal Gasca, previa verificación y evaluación de los recursos que estaban involucrados, es decir que estaban debidamente ejercidos.

En las relatadas consideraciones, al no haber analizado debidamente el contenido de los artículos 24, 26 y 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y demás ordenamientos legales que regulaban la actuación del actor; así como omitir dar respuesta las defensas y manifestaciones de actor en su contestación al procedimiento administrativo es inconcuso, que la autoridad demandada, omitió cumplir con lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que actualiza, lo previsto en la fracciones II y IV del artículo 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que establece que serán causas de nulidad de los actos impugnados el "*II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso;... IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto,*" **ES PROCEDENTE**

DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA ACTO IMPUGNADO consistente en la resolución administrativa de fecha veintiocho de marzo del año dos mil dieciséis, pronunciada por el titular de la **Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría, del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos**, dentro del procedimiento administrativo **57/2012**, seguido en contra de **DEMETRIO ROMÁN ISIDORO Y/O**, únicamente por cuanto al actor antes mencionado.

VII.- En términos de lo dispuesto por el artículo 138 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se levanta la suspensión concedida en auto de fecha veintinueve de abril del dos mil dieciséis.

Por lo expuesto y fundado y además con apoyo en lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3, 20 fracción VII, 36 fracción I, 119 y 120 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO.- Este Tribunal en Pleno es competente para conocer y fallar el presente asunto, en los términos precisados en el considerando primero de la presente resolución.

SEGUNDO.- Son fundados los argumentos hechos valer por **DEMETRIO ROMÁN ISIDORO**, contra actos del titular de la **DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**, en términos de las aseveraciones vertidas en el considerando sexto de esta sentencia, consecuentemente;

TERCERO.- Con fundamento en lo previsto por la fracción II y IV del artículo 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos **SE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA ACTO IMPUGNADO**, consistente en la resolución administrativa de fecha **28 de marzo del año dos mil 2016**, dictada en el procedimiento administrativo **57/2012**, instaurado por la titular de la **DIRECCIÓN**

**GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES
ADMINISTRATIVAS DE LA CONTRALORÍA DEL PODER
EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.**

CUARTO.- Se levanta la suspensión concedida en auto de fecha veintinueve de abril del dos mil dieciséis.

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

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.

Así por unanimidad de cuatro votos lo resolvieron y firmaron los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente **Licenciado MANUEL GARCÍA QUINTANAR**, Titular de la Cuarta Sala; en ausencia justificada de Magistrado Presidente **Dr. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS**, Titular de la Tercera Sala; Magistrado **M. en D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CERESO**, Titular de la Quinta Sala y ponente en el este asunto en auxilio de las labores de la Tercera Sala de este Tribunal de conformidad con el acuerdo de pleno de la Sesión Ordinaria Número 43; **Lic. SALVADOR ALBAVERA RODRIGUEZ**, Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la Primera Sala, en ausencia justificada del Magistrado **M. en D. MARTIN JASSO DÍAZ**, Titular de Primera Sala; **Lic. YOLANDA DORANTES TEODORO**, Secretaria de Estudio y Cuenta adscrita a la Segunda Sala, en ausencia justificada del Magistrado **Dr. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS**, titular de la Tercera Sala; ante la excusa calificada de procedente y legal del **Lic. en Derecho ORLANDO AGUILAR LOZANO**, Titular de la Segunda Sala; ante la Licenciada **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE



**LICENCIADO MANUEL GARCÍA QUINTANAR
TITULAR DE LA CUARTA SALA**

EN SUPLENCIA POR AUSENCIA DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO
14 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS

MAGISTRADO

**M. en D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO,
TITULAR DE LA QUINTA SALA**

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA
ADSCRITO A LA PRIMERA SALA**

Lic. SALVADOR ALBAVERA RODRIGUEZ

En ausencia justificada del Magistrado Titular de Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en términos del artículo 19 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA
ADSCRITA A LA SEGUNDA SALA**

Lic. YOLANDA DORANTES TEODORO

En ausencia justificada del Magistrado Titular de Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en términos del artículo 19 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

SECRETARIA GENERAL

LICENCIADA ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

NOTA: Estas firmas corresponden a la Resolución emitida por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en el expediente número TJA/3^aS/147/2016, promovido por DEMETRIO ROMÁN ISIDORO, contra actos de la TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL PODER EJECUTIVO; misma que es aprobada en Pleno de fecha diecisiete de enero del dos mil diecisiete.