

JUICIO DE NULIDAD.

EXPEDIENTE: TJA/4ªS/079/2017.

ACTOR: [REDACTED]

AUTORIDAD RESPONSABLE:  
SUBSECRETARÍA DE AUDITORÍA Y DE  
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN  
PÚBLICA, ANTES DIRECCIÓN  
GENERAL DE AUDITORÍA DE LA  
SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA  
DEL ESTADO DE MORELOS Y  
DIRECCIÓN GENERAL DE  
■ RESPONSABILIDADES Y SANCIONES  
ADMINISTRATIVAS DE LA  
SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA  
DEL ESTADO DE MORELOS.

MAGISTRADO PONENTE: MANUEL  
GARCÍA QUINTANAR.

Cuernavaca, Morelos; a veintiséis de junio de dos mil dieciocho.

**SENTENCIA** definitiva, dictada en el juicio de nulidad identificado con el número de expediente TJA/4ªS/079/2017, promovido por [REDACTED] en contra de la: SUBSECRETARÍA DE AUDITORÍA Y DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA, ANTES DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS Y DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS.

**GLOSARIO**

*Acto impugnado*

“a. La Auditoría número [REDACTED] realizada supuestamente de manera conjunta por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de la Contraloría

del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, a través del Comisario Público de la Comisión Estatal del Agua; y b. La resolución definitiva de fecha 22 de diciembre de 2016, dictada por la Autoridad demandada Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas, en el expediente de Responsabilidad Administrativa con número de expediente [REDACTED]. (Sic)

**Constitución Local** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

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

**Actor o demandante** [REDACTED]

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

#### ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Por escrito recibido el siete de abril del dos mil diecisiete, [REDACTED], por su propio derecho compareció ante este Tribunal a demandar: **"PRIMERO.-** Se declare la NULIDAD DE LA AUDITORIA número [REDACTED] practicada de manera conjunta por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, a través del Comisario Público de la Comisión Estatal del Agua. **SEGUNDO.-** Se declare la NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN de fecha 22 de diciembre de 2016, dictada en el expediente Administrativo de Responsabilidades número [REDACTED], por carecer de fundamentación y motivación, falta de congruencia y por haberse incurrido en violaciones a mi derecho de audiencia, así como por

violaciones al debido proceso, tanto en el procedimiento de auditoría como en el procedimiento de responsabilidades.”. (Sic) Señalando como autoridades responsables: “a. *Subsecretaría de Auditoría y de Evaluación de la Gestión Pública, antes Dirección General de Auditoría de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos...* y b. *Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos...*” (Sic); para lo cual relató los hechos, expresó las razones por las que se impugna el acto o resolución, solicitó la suspensión y ofreció los medios de prueba que fueron agregados al expediente que hoy se resuelve.

**SEGUNDO.-** Mediante acuerdo de fecha veinte de abril de dos mil diecisiete, se admitió a trámite la demanda de nulidad, ordenándose con las copias del escrito inicial de demanda y sus anexos, realizar el emplazamiento y correr traslado a la autoridad demandada, para que dentro del plazo de diez días formulara contestación de demanda con el apercibimiento de ley.

**TERCERO.-** Por acuerdo de fecha nueve de mayo del año próximo pasado, previo cumplimiento que se le realizara a la parte demandante en el auto que admitió su demanda de nulidad, le fue concedida la suspensión que solicitara en su escrito inicial de demanda.

**CUARTO.-** Con fecha diecinueve de mayo de dos mil diecisiete, se tuvo a la [REDACTED] en su carácter de Directora General de Responsabilidades Administrativas de la Secretaría de la Contraloría, dando contestación al requerimiento que se realizara en auto de fecha veinte de abril del año próximo pasado.

**QUINTO.-** En acuerdos de fecha diecinueve de mayo del año dos mil diecisiete, se les tuvo a la [REDACTED] [REDACTED], en su carácter e Directora General de Responsabilidades Administrativas de la Secretaría de la Contraloría, y a la Licenciada [REDACTED] dando contestación dentro del plazo concedido para tal fin, a las demandas incoadas en su contra; en consecuencia, se ordenó dar vista con las mismas al 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.

**SEXTO.-** En acuerdos de catorce de junio del año dos mil diecisiete, se tuvo en tiempo y forma a la demandante, dando contestación a las vistas ordenadas por diversos autos de fecha diecinueve de mayo de la anualidad pasada, en el que se le tuvo realizando las manifestaciones pertinentes, que se serían tomadas en cuenta en el momento procesal oportuno .

**SÉPTIMO.-** El nueve de agosto del año dos mil diecisiete, previa certificación efectuada, se hizo constar que el actor no amplió su demanda en el término que para el efecto establece la ley de la materia y en el mismo acuerdo, se ordenó abrir el juicio a prueba por el término de cinco días común para las partes, para que ofrecieran las pruebas que a su derecho correspondieran, apercibiéndolos que de no hacerlo así, precluiría su derecho para tal efecto.

**OCTAVO.-** Previa certificación, mediante auto de fecha treinta de octubre del año que dos mil diecisiete, la Sala Instructora hizo constar que se tuvo a la demandante y a las autoridades demandadas ratificando sus pruebas; en consecuencia, se tuvieron por admitidas las pruebas que procedieron conforme a derecho, ofertadas por la parte demandante y las autoridades demandadas. En el mismo auto, fueron señaladas las trece horas del día diez de enero del año en curso, para que tuviese verificativo la audiencia de ley. Misma que por no encontrarse debidamente preparada, fue diferida para que se realizara a las once horas, del día cinco de abril de dos mil dieciocho.

**NOVENO.-** El día cinco de abril de dos mil dieciocho se declaró abierta la audiencia, haciéndose constar que **no comparecieron las partes**, ni persona alguna que legalmente los representara, no obstante de encontrarse debidamente notificados, por lo que se procedió a realizar una búsqueda en la oficialía de partes de la Sala Instructora sin que se encontrase escrito que justificara su incomparecencia a la audiencia; y, al no existir cuestiones incidentales pendientes por resolver, se procedió al desahogo de las pruebas admitidas a por las partes. Agotado el desahogo de las pruebas, se pasó a la etapa de alegatos, en la que se hizo constar que no se encontró escrito alguno mediante el cual las partes formularan sus alegatos, no obsta ello, se dejó asentado que corrían agregados en autos dos escritos de fecha diez de enero de la presente anualidad, signado por la Directora General de Responsabilidades Administrativas de la Secretaría de la Contraloría, y la parte actora, en los cuales formularon alegatos, lo

que se hizo constar para los efectos legales conducentes. En consecuencia, fue cerrado el periodo de alegatos y se citó a las partes para oír sentencia, misma que hoy se pronuncia en base a las siguientes:

### RAZONES Y FUNDAMENTOS

I. **COMPETENCIA.** Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente asunto, en virtud de que se promueve en contra de la auditoría número [REDACTED] realizada de manera conjunta por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, a través del Comisario Público de la Comisión Estatal del Agua y en contra de la resolución de fecha 22 de diciembre del año dos mil dieciséis, emitida por la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Morelos.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 109 Bis de la Constitución Local; 1, 3, 16, 19, 23 fracción VI<sup>1</sup>, 25, 40 fracción I, 124, 125 y 128 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos publicada el tres de febrero del año 2016, así como las disposiciones quinta y séptima transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día diecinueve de julio del dos mil diecisiete en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5514; de conformidad con los preceptos anteriormente señalados, este Tribunal está dotado de plena jurisdicción, autonomía e imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones.

II. **EXISTENCIA DEL ACTO.** Por razón de método en el Juicio de Nulidad, en primer lugar se debe analizar y resolver respecto a la existencia o inexistencia del acto impugnado, pues de no existir el acto que se impugna, por razones de lógica, resultaría ocioso ocuparse de cualquier causa de improcedencia, u ocuparse del estudio de fondo de la controversia planteada, es decir, que para el estudio de las causales de improcedencia, o de fondo, en primer lugar se debe de tener la certeza de la existencia de los actos impugnados.

---

<sup>1</sup> VI.- Resolver en definitiva los asuntos sometidos a su jurisdicción de acuerdo con el procedimiento señalado en esta Ley y en el reglamento interior, ejercitando la facultad de atracción en los términos de esta ley;

En ese sentido la existencia jurídica del acto administrativo materia de ésta controversia, ha quedado debidamente acreditada en autos, con la exhibición como pruebas de la **RESOLUCIÓN DE FECHA VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DIECISÉIS** y de la **COPIA CERTIFICADA DEL EXPEDIENTE DE AUDITORÍA NÚMERO [REDACTED]** visible de la foja veintiocho a la sesenta y seis, y de la ciento treinta y uno a la quinientos cinco respectivamente, mismas que son de otorgarles valor probatorio pleno, en términos de lo establecido en los artículos 391, 490 y 491 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación complementaria a la ley de la materia, al tratarse de documentales públicas emitidas por la autoridades competente para hacerlo.

**III. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.**- Por tratarse de una cuestión de orden público y estudio preferente, en términos de lo establecido en el último párrafo del artículo 76 de la ley de la materia, ésta potestad procede a realizar el estudio de las causales de improcedencia para verificar si en la presente controversia se actualiza alguna de las previstas en el precepto mencionado; ello en concordancia con lo establecido en el siguiente criterio jurisprudencial de aplicación analógica y de observancia obligatoria según lo dispone el artículo 217 de la Ley de Amparo:

**IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.<sup>2</sup>**

*De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el*

<sup>2</sup> Novena Época, Núm. de Registro: 194697, Instancia: Primera Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Enero de 1999, Materia(s): Común, Tesis: 1a./J. 3/99, Página: 13.

*juicio de garantías, porque sí, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.*

En ese contexto, es de señalar que la autoridad demandada Directora de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría, hizo valer las causales de improcedencia establecidas en las fracciones III y X del artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y el Subsecretario de Auditoría y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos, por conducto de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos, hizo valer las causales de improcedencia establecidas en las fracciones VIII, IX, X y XI del artículo 76 de la Ley señalada en líneas que anteceden, y como consecuencia de ello, solicitaron el sobreseimiento en términos de la fracción II del artículo 77 de la referida Ley.

Primariamente, en lo que toca a las causales de improcedencia que hace valer la Directora de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría, una vez que fueron analizadas es de señalar lo siguiente:

Resulta **infundada** la causal de improcedencia establecida en la fracción III del artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que literalmente establece: **“Contra Actos que no afecten el interés jurídico o legítimo del demandante.”**; al considerar que el interés jurídico de la demandante se origina esencialmente, porque a través de la resolución de fecha 22 de diciembre del año 2016 que se impugna, se le impuso una sanción consistente en la **AMONESTACIÓN, LA DESTITUCIÓN** de su empleo cargo o comisión por seis meses y la **INHABILITACIÓN**

**POR CUATRO AÑOS**, para desempeñar cargo, empleo o comisión en el servicio público y la **MULTA** por la [REDACTED] resultando evidente que le está causando una afectación a su esfera jurídica, consecuentemente se encuentra acreditada la afectación de la que se duele, al trascender en su ámbito personal de derechos.

Sigue la misma suerte, la causal de improcedencia establecida en la fracción X, de la ley señalada en el párrafo que antecede, que en la esencia señala: ***“Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales, aquellos en contra de los cuales no se promueva el juicio dentro del término que al efecto señala esta Ley.”***, siendo así porque la parte actora, interpuso su demanda de nulidad en el plazo establecido en la fracción I del artículo 79 de la ley de la materia, resultando evidente que no consintió el acto que combate.

Ahora bien, tocante a las causales de improcedencia que interpuso el Subsecretario de Auditoría y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría, por conducto de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos, una vez que fueron analizadas es de señalar lo siguiente:

Deviene en **fundada** la causal de improcedencia establecida en la fracción VIII del artículo 76 la Ley de la materia, que en la literalidad establece: ***“Contra actos consumados de un modo irreparable;”***, ello es así, solamente en cuanto a la impugnación que hace la parte actora de la auditoría [REDACTED] realizada de manera conjunta por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, a través del Comisario Público de la Comisión Estatal del Agua; ello, porque tal como lo manifestó el Subsecretario de Auditoría y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría, por conducto de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos, el demandante no impugnó la referida auditoría al momento de comparecer al juicio administrativo número [REDACTED] esto es, la hoy demandante no se inconformó de la referida auditoría al momento en que contestó en el procedimiento administrativo reseñado en líneas que anteceden y por ende, produjo todos sus efectos y consecuencias. Por ello, procede el sobreseimiento establecido en la fracción II del artículo 77 de la ley señalada en líneas que anteceden, únicamente en cuanto al Subsecretario de Auditoría y Evaluación de la Gestión Pública de la

Secretaría de la Contraloría, respecto a la auditoría número [REDACTED] realizada de manera conjunta por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, a través del Comisario Público de la Comisión Estatal del Agua.

En ese tenor, también resulta **fundada** la causal de improcedencia establecida en la fracción IX del artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que en la literalidad establece: ***“Contra Actos Consentidos expresamente o por manifestaciones de la voluntad que entrañen ese consentimiento.”***, únicamente en cuanto a la impugnación que hace la parte actora de la auditoría [REDACTED] realizada de manera conjunta por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, a través del Comisario Público de la Comisión Estatal del Agua; ello, porque tal como lo manifestó el Subsecretario de Auditoría y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría, por conducto de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos, la demandante no impugnó la referida auditoría al momento de comparecer al juicio administrativo número [REDACTED] esto es, la hoy demandante no se inconformó de la referida auditoría al momento en que contestó en el procedimiento administrativo reseñado en líneas que antecede, tal como se puede advertir de las fojas 508 a la foja 824, del procedimiento administrativo referido con antelación, de ahí que se aprecie el consentimiento del resultado de la auditoría [REDACTED] [REDACTED] objeto de impugnación. Por ende, procede el sobreseimiento establecido en la fracción II del artículo 77 de la ley señalada en líneas que anteceden, únicamente en cuanto al Subsecretario de Auditoría y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría, respecto a la auditoría número [REDACTED] realizada de manera conjunta por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, a través del Comisario Público de la Comisión Estatal del Agua.

También resulta **fundada**, la causal de improcedencia derivada de la fracción X del artículo 76 de la ley de la materia, que en su literalidad establece: ***“Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales, aquellos en contra de los cuales no se promueva el juicio dentro del término que al efecto señala esta Ley.”***, siendo así, solamente en cuanto a la

impugnación que hace la parte actora de la auditoría [REDACTED], realizada de manera conjunta por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, a través del Comisario Público de la Comisión Estatal del Agua; ello, porque tal como lo manifestó el Subsecretario de Auditoría y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría, por conducto de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos, la demandante no impugnó la referida auditoría al momento de comparecer al juicio administrativo número [REDACTED] lo que conllevó el consentimiento de la misma; siendo evidente que la hoy demandante no se inconformó de la referida auditoría en la temporalidad que la ley de la materia establece para tal efecto. Ergo, procede el sobreseimiento establecido en la fracción II del artículo 77 de la ley señalada en líneas que anteceden, únicamente en cuanto al Subsecretario de Auditoría y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría, respecto a la auditoría número [REDACTED] realizada de manera conjunta por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, a través del Comisario Público de la Comisión Estatal del Agua.

Finalmente, igualmente resulta fundada la causal de improcedencia establecida en la fracción XI del artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, que establece: **“Contra actos derivados de actos consentidos;”**, solamente por cuanto a la auditoría [REDACTED], realizada de manera conjunta por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, a través del Comisario Público de la Comisión Estatal del Agua; debido a que esta fue consentida por la parte actora, al no haberla recurrido en los términos establecidos por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; de ahí que se actualice la causal de improcedencia que nos ocupa y por ende, proceda el sobreseimiento en términos de la fracción II del artículo 77 de la ley señalada en líneas que anteceden, únicamente en cuanto al Subsecretario de Auditoría y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría.

Por lo expuesto, se estima que no hay imposibilidad para la prosecución del presente fallo, por lo que es procedente el análisis del fondo de la cuestión planteada.

No pasan desapercibidas las excepciones y defensas que hacen valer las demandadas, sin embargo, este tribunal no advierte que se materialice alguna de ellas, en el juicio de nulidad que nos ocupa.

**IV. FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EL PUNTO CONTROVERTIDO.** En términos de lo previsto en la fracción I del artículo 125 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se procede a fijar de manera clara y precisa el punto controvertido.

Así tenemos que la controversia a dilucidar en el presente juicio se centra en determinar si la resolución de fecha veintidós de diciembre del año dos mil dieciséis, dictada por la autoridad demandada Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas, en el expediente de responsabilidad administrativa número [REDACTED] fue emitida cumpliendo con las formalidades constitucionales, legales y reglamentarias establecidas para tal efecto.

**V. EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO.** Ésta fue aceptada por la autoridad al momento de producir contestación a la demanda instaurada en su contra, máxime que se encuentra acreditada plenamente con el expediente del procedimiento de responsabilidad administrativa número [REDACTED] instruido por la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, en contra de [REDACTED] y otros; mismo que fue exhibido por la demandada y que en términos de los artículos 437 fracción II, 490 y 491 del Código Procesal Civil para el Estado de Morelos de aplicación supletoria a la Ley de la materia, se le confiere pleno valor probatorio, al tratarse de documentos públicos.

En el expediente descrito en el párrafo que antecede, se encuentra la resolución de fecha veintidós de diciembre del año dos mil dieciséis, que dictó 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 que se decretó procedente la responsabilidad administrativa de [REDACTED] al transgredir lo establecido en la fracción I, II, III y XIII del artículo 27 de la ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para lo cual se le impuso una sanción

consistente en la AMONESTACIÓN, LA DESTITUCIÓN de su empleo cargo o comisión por seis meses y la INHABILITACIÓN POR CUATRO AÑOS, para desempeñar cargo, empleo o comisión en el servicio público y la MULTA por la cantidad de [REDACTED]

**VI. RAZONES DE IMPUGNACIÓN.** Las razones de impugnación esgrimidas por la parte actora se encuentran visibles de la foja cuatro a la veinte cinco del sumario en cuestión, mismas que se tienen aquí como íntegramente reproducidas en obvio de repeticiones innecesarias, pues el hecho de omitir su transcripción en el presente fallo, no significa que éste Tribunal en Pleno, esté imposibilitado para el estudio de las mismas, cuestión que no implica violación a precepto alguno de la ley de la materia, esencialmente, cuando el principio de exhaustividad se satisface con el estudio de cada una de las razones de impugnación esgrimidas por la parte actora.

Al efecto es aplicable el criterio jurisprudencial con el rubro siguiente:

**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.<sup>3</sup>**

*De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer*

<sup>3</sup> Novena Época, Núm. de Registro: 164618, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Materia(s): Común, Tesis: 2a./J. 58/2010, Página: 830

*los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.*

Considerando el análisis de manera conjunta a lo expresado por la parte actora en las razones por las que se impugna el acto del que se duele y, siguiendo el criterio de análisis de la razón de impugnación de mayor beneficio, se procede al examen de aquellas que traigan mejores beneficios al mismo.

Sirve de apoyo, el siguiente criterio jurisprudencial:

**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.<sup>4</sup>**

*De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional.*

<sup>4</sup> Novena Época, Núm. de Registro: 179,367, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Febrero de 2005, Tesis: P./J. 3/2005, Materia(s): Común, Tesis: P./J. 3/2005, Página: 5.

## VII. ANÁLISIS DE LAS RAZONES DE IMPUGNACIÓN.

Resultan fundadas las manifestaciones expuestas en la razón por las que se impugna el acto o resolución, por cuanto a que la demandada Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas, violenta lo consagrado en el artículo 14 constitucional, de acuerdo a las consideraciones que se exponen a continuación:

Ciertamente, al momento de emitirse la resolución objeto de impugnación de fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en el considerando **SEXTO**, la responsable refirió entre otras cosas que: *"por cuanto a los probables responsables (...) [REDACTED] (...) se ha acreditado con el caudal probatorio, en los términos precisados en el considerando que antecede, queda por dilucidar si dichos actos imputados y acreditados constituyen una infracción a los deberes que para los servidores públicos se establecen en el artículo 27 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, específicamente los contenidos en las fracciones I, II, III, IV y XIII..."*, (Sic), y asentó entre otras cosas en la parte que interesa lo siguiente:

*"Por cuanto a la fracción I, se advierte que el deber consiste, en primer término, en cumplir con diligencia el servicio encomendado. Al respecto, del acto imputado marcado con el numeral 4, consistió en la falta de solventación de las observaciones uno, dos, cuatro, trece –por no haber atendido en tiempo y forma las recomendaciones correctivas realizadas por el ente Auditor Secretaría de la Función Pública-. Por lo que se determina que la ciudadana [REDACTED] no cumplió con diligencia el servicio encomendado, toda vez que omitió atender los requerimientos realizados por la Secretaría de la Función Pública mediante las cédulas de observaciones uno, dos, cuatro y trece, esto a pesar de que fue comisionada para tal efecto, por lo que es de concluir, que no cumplió con diligencia el servicio encomendado."*

*Por cuanto a la segunda parte de la fracción en comento, consistente en abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la deficiencia o suspensión del servicio encomendado o implique el ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, esta autoridad sancionadora advierte que la omisión de solventar las observaciones uno, dos, cuatro y trece –por no haber atendido en tiempo y forma las recomendaciones correctivas realizadas por el ente Auditor Secretaría de la Función Pública - actualizan la hipótesis en estudio, toda vez que la ciudadana [REDACTED] fue omisa por cuanto a la observación 1, proporcionar la documentación con la cual se acredita ante el órgano auditor que se había aportado la cantidad total comprometida como contraparte [REDACTED] pesos- y que equivale al 32.57% del total del programa. Respecto a la observación 2, exhibir la documentación fehaciente que acreditara el reintegro*

de la cantidad de [REDACTED]. En relación a la observación 4, exhibir la documentación que acreditara el reintegro de la cantidad de [REDACTED] pesos y por cuanto a la observación 13, exhibir la documentación fehaciente que acreditara el reintegro a la Tesorería de la Federación por la cantidad de [REDACTED] lo que significa que fue omisa en su actuar y con ello causó deficiencia en el servicio encomendado, por lo que se acredita que la probable responsable **infringió el deber tutelado** en la fracción I de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-----

Por cuanto a la fracción II, se advierte que en primer lugar, el deber consiste en formular y ejecutar, apegándose al principio de legalidad los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia. Tocante a ello, el acto imputado con los numerales 1, 2 y 3, se adecúa a la hipótesis en comento, toda vez que al no haber llevado un adecuado control y seguimiento de la debida aplicación e presupuesto correspondiente al gasto de inversión derivados de los convenios celebrados, a fin de programar y efectuar los pagos conforme a las ministraciones autorizadas, para cumplir con la aportación estatal comprometida como contrapartida durante la vigencia del programa APAZU, así como haber destinados recursos a fines diversos y haber efectuado pagos de obras que no se encontraban autorizadas en el programa citado, pone en evidencia que la probable responsable **infringió el deber tutelado** en la fracción que se estudia, pues se aparta por completo de los planes y presupuestos establecidos en dicho programa.-----

Por cuanto a la hipótesis consistente en cumplir con las Leyes y Reglamentos que determinen las formas de manejo de bienes y recursos económicos de la Federación, del Estado, de los Municipios así como de los que provengan de cuotas de recuperación. Así la imputación 1 realizada a la ciudadana [REDACTED] consistió el no haber llevado un adecuado control y seguimiento de la debida aplicación de presupuesto correspondiente al gasto de inversión, derivado de los convenios celebrados, a fin de programar y efectuar los pagos conforme a las ministraciones autorizadas, para cumplir con la aportación estatal comprometida como contrapartida durante la vigencia del programa APAZU. Por ende, es de concluir que al no haber realizado las acciones necesarias para cumplir con la aportación comprometida equivalente al 32.57% de los recursos del programa APAZU, ni proporcionar la documentación comprobatoria que justificara su actuar, respecto a porque se destinaron y efectuaron pagos de obras que no se encontraban autorizadas en el programa citado, actualiza el incumplimiento de los deberes contenidos en la fracción II del artículo 27 de la Ley de la materia.-----

En lo que hace a la fracción III del artículo en comento, la obligación consiste en rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes. Por lo tanto, al no haber llevado un adecuado control y seguimiento de la debida aplicación de presupuesto correspondiente al gasto de inversión, derivado de los convenios celebrados a fin de programar y efectuar los pagos conforme a las ministraciones autorizadas, para cumplir con la aportación estatal comprometida como contrapartida durante la vigencia del programa APAZU -imputación 1-, ni

haber realizado el reintegro de los recursos destinados y los pagos efectuados en obras que no se encontraban autorizadas por el programa citado o exhibir la documentación que justificara tales acciones -imputación 2 y 3- toda vez que en lo específico, dicha fracción se refiere a rendir cuentas en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes. Por lo tanto, en el presente expediente, al ser obligación de la probable responsable por ser ella la encargada de llevar el control y seguimiento de los recursos y al haber omitido el probable responsable proporcionar la documentación requerida durante el plazo que tenía, se concluye que omitió cumplir con el deber contenido en la fracción en comento.

En relación a la fracción IV el deber consiste en utilizar los recursos humanos y materiales así como las facultades que están atribuidas y la información a que tenga acceso por su función, exclusivamente para los fines a que estén destinados. En el presente caso, las imputaciones realizadas en los numerales 1, 2 y 3 no actualizan la hipótesis en estudio, toda vez que en ellas se hace referencia a la utilización de recursos financieros y no materiales o humanos.

En lo relativo a la fracción XIII, la obligación consiste en atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de otras autoridades o de los titulares de las áreas de auditoría. Por lo tanto, del expediente se desprende que a la probable responsable le fue requerido por la Secretaría de la Función Pública, la solventación de las cédulas de observaciones, uno, dos, cuatro y trece -imputación 4-, estableciéndose como fecha de solventación el veintidós de junio de dos mil doce, en la cual la ciudadana [REDACTED] debió por cuanto a la observación 1, proporcionar la documentación con la cual se acreditara ante el órgano auditor que se había aportado la cantidad total comprometida como contraparte [REDACTED] y que equivale al 32.57% del total del programa. Respecto a la observación 2, exhibir la documentación fehaciente que acreditara el reintegro de la cantidad de [REDACTED]. En relación a la observación 4, exhibir la documentación que acreditara el reintegro de la cantidad de [REDACTED] y por cuanto a la observación 13, exhibir la documentación fehaciente que acreditara el reintegro a la Tesorería de la Federación por la cantidad de [REDACTED] sin embargo fue omiso en hacerlo, por lo que se acredita que la probable responsable infringió el deber tutelado en la fracción XIII de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos." (Sic)

Tal como lo expone la parte actora en el asunto en cuestión, la responsable se abocó a mencionar que no cumplió con su obligación, sin embargo, no señala de manera específica de donde nacía la obligación de la parte accionante de solventar las observaciones que la condujeron a tener por acreditado que la hoy actora, infringió lo establecido en las fracciones I, II, III y XIII del artículo 27 de la Ley de Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ello es así, de acuerdo a las consideraciones que se exponen a continuación:

Inicialmente, es de señalar que las conjeturas realizadas por la autoridad demandada al momento de dilucidar si los actos imputados y acreditados constituían una infracción a los deberes que para los servidores públicos establece el artículo reseñado en el párrafo que antecede; tal como se puede apreciar del contenido de las transcripciones realizadas con antelación, no son congruentes con el contenido de las recomendaciones correctivas establecidas en las cédulas de observaciones 01, 02, 04 y 13, que se imputan a la parte actora.

Siendo así, porque la responsable dejó de observar lo plasmado en las cédulas de observaciones referidas en el párrafo que antecede, visibles de las fojas 39 a la 46, de la 47 a la 52, de la 60 a la 64 y de la 65 a la 70, del procedimiento de responsabilidad administrativa número [REDACTED] esto es, únicamente consideró las manifestaciones del denunciante en el procedimiento referido para analizar el acto imputado, sin que al efecto contrastara dicha información con el contenido de las recomendaciones correctivas descritas en las cédulas señaladas en líneas que anteceden, mayormente, porque de la simple lectura que se realice a cada una de ellas, esto es, de las cédulas 01, 02, 04 y 13 respectivamente, se observa en la parte que interesa, entre otras cosas, literalmente lo siguiente:

*“Considerando que la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente (CEAMA) no acreditó durante la auditoría la aportación de [REDACTED] que le corresponde como contraparte del Convenio, y con la finalidad de cumplir con lo dispuesto en la Cláusula Cuarta del Convenio de Coordinación con el objeto de impulsar el federalismo, mediante la conjunción de acciones y la descentralización de programas de agua potable, alcantarillado y saneamiento a la entidad y fomentar el desarrollo regional celebrado entre la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Comisión Nacional del Agua, y el Estado de Morelos, se le solicita cumplir con dicha aportación y los intereses generados, debiendo enviar copia certificada...”; “Se solicita a la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente (CEAMA), el reintegro inmediato de los recursos aplicados a fines distintos a los autorizados, de acuerdo a la estructura financiera pactada más los intereses generados a partir de la fecha de la falta y hasta el momento del reintegro...”; “Se solicita a la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente (CEAMA), el reintegro inmediato de los recursos por la cantidad de [REDACTED]”*

destinarlos a fines distintos a los autorizados..." y "La Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente (CEAMA), deberá de reintegrar a la Tesorería de la Federación y/o a la Secretaría de Finanzas y Planeación de acuerdo a su estructura financiera aprobada, la cantidad de [REDACTED] correspondiente al importe autorizado."

Evidenciándose de lo anterior, que en ningún momento se impuso la obligación a la parte actora de: "cumplir con la aportación de [REDACTED] que le corresponde como contraparte del Convenio"; "de reintegrar de inmediato los recursos aplicados a fines distintos a los autorizados..."; "de solicitar a la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente (CEAMA), el reintegro inmediato de los recursos por la cantidad de [REDACTED] por destinarlos a fines distintos a los autorizados..." y "de solicitar a la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente (CEAMA), que reintegrara a la Tesorería de la Federación y/o a la Secretaría de Finanzas y Planeación de acuerdo a su estructura financiera aprobada, la cantidad de [REDACTED] correspondiente al importe autorizado."

Consecuentemente, se aprecia que la responsable resolvió únicamente en base a las manifestaciones que efectuara el denunciante en el procedimiento de responsabilidad administrativa número [REDACTED] esencialmente, porque no se advierte en la resolución impugnada, razonamiento alguno en el que haya considerado para tal efecto, el contenido de las recomendaciones correctivas, establecidas en las cédulas de observaciones 01, 02, 04 y 13, fundamentalmente cuando de éstas se aprecia nítidamente, que se requirió o solicitó para su cumplimiento a autoridad distinta a la que ostentaba la hoy actora.

No es óbice mencionar, que la responsable antes de señalar que la demandante conculcó las fracciones I, II, III y XIII del artículo 27 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debió verificar de manera específica cuales eran las facultades que tenía que desempeñar en el cargo de Directora General de Finanzas e Inversión que ocupó, cuestión que no aconteció, pues de la simple lectura que se realice de los considerandos de la resolución de fecha veintidós de diciembre del año 2016 que se impugna, se puede advertir la ausencia que existe al respecto, esto es, no se hizo un análisis de las obligaciones que tenía al momento de desempeñar su puesto, y tampoco se realizó

un análisis si en la normatividad que le aplicaba o en sus manuales, le obligaban a realizar actos tendientes a solventar las observaciones 01, 02, 04 y 13.

Por ende, se advierte una inexacta fundamentación y motivación en la imputación que se hizo a la quejosa, consistente en: ***“no haber solventado en tiempo y forma las observaciones 01, 02, 04 y 13”***, considerando que la autoridad demandada al momento de emitir la resolución de fecha veintidós de diciembre del año dos mil dieciséis, dejó de apreciar el contenido de las recomendaciones correctivas establecidas en las Cédulas de Observaciones 01, 02, 04 y 13, esencialmente cuando éstas son la génesis de la imputación que se realizó a la actora, en el procedimiento de responsabilidad administrativa número [REDACTED] máxime cuando de las cédulas no se advierte que la demandante tuviese la obligación de solicitar a la entonces Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente a: ***“cumplir con la aportación de [REDACTED] que le corresponde como contraparte del Convenio”; “que reintegrara la cantidad [REDACTED] “reintegrar inmediatamente los recursos por la cantidad de [REDACTED] por destinarlos a fines distintos a los autorizados”; y “de solicitar a la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente (CEAMA), que reintegrara a la Tesorería de la Federación y/o a la Secretaría de Finanzas y Planeación de acuerdo a su estructura financiera aprobada, la cantidad de [REDACTED] correspondiente al importe autorizado.”***; independientemente, que omitió señalar de manera específica de donde nacía la obligación de la actora, a solventar las observaciones 01, 02, 04 y 13 derivadas de la auditoría [REDACTED]

Incluso, la misma autoridad demandada señaló en el párrafo primero de la página 49 de la resolución que se recurre, visible a foja 52 del sumario en cuestión, literalmente entre otras cosas lo siguiente: ***“Como se mencionó con antelación, si bien la función de solventar las observaciones uno, dos, cuatro y trece- atendiendo las recomendaciones correctivas- no se encuentra detallada en el catálogo de funciones que debe desempeñar la probable responsable, como podría ser el Manual de Organización, de Políticas y Procedimientos o en su caso en el reglamento interior de la CEAMA, también lo es, que en el presente caso, dicha obligación de solventar las observaciones citadas con anterioridad -atendiendo las recomendaciones***

*correctivas-, e inherentes al cargo que le fue encomendado a dicha probable responsable, es decir, la probable responsable fue comisionada como enlace para atender la auditoría [REDACTED].”*, apreciándose de la consideración, que la misma autoridad estaba consiente, que no existía normatividad alguna previamente establecida, que obligara a la demandante a solventar las observaciones 01, 02, 04 y 13 derivadas de la auditoría [REDACTED].

Con lo anterior quedó evidenciado, que la responsable omitió señalar en que Ley, Reglamento o Manual se encuentran establecidas las responsabilidades que le atribuyó a la accionante, apreciándose con ello, que dejó de satisfacer los requisitos esenciales de fundamentación y motivación, establecidos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que le permitiera a la actora quedar plenamente capacitada para poder realizar la defensa que considerara pertinente.

Sirve de ilustración, la tesis que se cita a continuación:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA INADECUADA O INDEBIDA EXPRESIÓN DE ESTA GARANTÍA CONFIGURA UNA VIOLACIÓN FORMAL A LA LEY APLICADA.<sup>5</sup>**

*La exigencia que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en el sentido de que las autoridades funden y motiven sus actos queda satisfecha desde el punto de vista formal cuando se expresan las normas legales aplicables, así como los razonamientos tendientes a adecuar el caso concreto a esa hipótesis normativa. Ahora bien, tratándose de la debida motivación basta que la autoridad exprese los razonamientos sustanciales al respecto sin que pueda exigirse que se abunde más allá de lo estrictamente necesario para que se comprenda el razonamiento expresado. En este sentido, sólo podrá estimarse que se transgrede la garantía de motivación cuando dichos razonamientos sean tan imprecisos que no proporcionen elementos al gobernado para defender sus derechos, o bien, impugnar aquéllos. En consecuencia, si se satisfacen los requisitos esenciales de fundamentación y motivación de manera tal que el gobernado conozca la esencia de los argumentos legales*

<sup>5</sup>Novena Época, Núm. de Registro: 182181, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Febrero de 2004, Materia(s): Común, Tesis: XIV.2o.45 K, Página: 1061

*y de hecho en que se apoyó la autoridad y quede plenamente capacitado para desvirtuarlos, pero se aplica indebidamente la ley, propiamente no se está en el caso de la violación a la garantía a que se refiere el artículo 16 citado, sino en presencia de una violación formal a la ley aplicada por la **indebida** o inadecuada expresión de esa **fundamentación** y **motivación**.*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO  
CUARTO CIRCUITO.

Independientemente de lo expuesto, en la razón por la que se impugna el acto o resolución en cuestión, señala la quejosa entre otras cosas que: *"...la falta de solventación a las observaciones de la auditoría [REDACTED] no es encuadrable al ejercicio de mi actuar, lo anterior partiendo desde el mismo hecho de que contrario a lo manifestado en la página 48 de la resolución que se impugna nunca recibí ni se me encomendó la solventación de las mismas, siendo que si bien mediante oficio número [REDACTED] [REDACTED] se me designó como enlace para la atención, dicha designación fue debidamente ejercida y consistió en dar a conocer a las áreas implicadas las observaciones...";* en ese sentido, tal como lo refiere, desde el inicio de la auditoría **fungió como enlace** entre la entonces Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente del Estado de Morelos (CEAMA) y las autoridades auditoras; incluso, en la foja 817 del procedimiento de responsabilidad administrativa número [REDACTED] se puede apreciar que hizo valer como parte de su defensa la siguiente manifestación: *"...resulta contrario a los derechos el pretender atribuirme hechos que no estuvieron a mi alcance ni por normatividad, ni por procedimientos como le he sustentado en cada una de las observaciones ya que se trataron de hechos que definitivamente se encontraban fuera de mi esfera de atribuciones y que cada una de las observaciones tenía un Responsable y no puede atribuírseme Unilateralmente responsabilidades solo por el hecho de haber firmado las cédulas de observaciones, negando de origen la configuración de hechos que realiza el denunciante..."*.

Bajo ese contexto, resulta evidente que la demandante únicamente fungió como nexo entre el titular de la CEAMA y las autoridades auditoras, tan es así, que mediante oficio [REDACTED] de fecha 12 de abril del 2012, la Secretaria de la Contraloría C.P. Martha Patricia Alegría Loyola y la Visitadora Regional y Coordinadora de la Auditoría de la Secretaría de la Función Pública, giran dicho oficio al entonces Secretario Ejecutivo

de la CEAMA en el que entre otras cosas se advierte: "...con la finalidad de darle a conocer los resultados de las auditorías número [REDACTED] y [REDACTED] obtenidos durante el desarrollo de las mismas agradecemos a usted su presencia...", de lo que se puede inferir, que si la parte actora fuese la obligada a solventar las observaciones 1, 2, 4 y 13 derivadas de la auditoría [REDACTED] [REDACTED] el referido oficio también hubiese tenido que dirigirse al personal que fungió como enlace en la mencionada auditoría, lo que en la especie no aconteció.

De ahí, que resulte infundado el hecho de que la autoridad demandada, atribuya responsabilidad administrativa a la actora por no haber atendido las multicitadas observaciones, esencialmente, cuando omitió plasmar en el acto impugnado las facultades que el actor hubiese tenido para ello, pues como ya se mencionó, participó únicamente como ENLACE, más no así como titular de la CEAMA, ni mucho menos como titular de alguna de las áreas responsables involucradas en el motivo mismo de las observaciones, para que se le pudiese atribuir omisión por no haber atendido las observaciones, máxime que de las pruebas que obran en el expediente administrativo de responsabilidad número [REDACTED] no se advierte que se le haya notificado alguna observación que involucrara al área en la que se encontraba como titular.

Por ende, se advierte que la autoridad responsable al momento de emitir la resolución de fecha veintidós de diciembre del año dos mil dieciséis, dejó de analizar y valorar lo siguiente:

- a) El contenido del oficio número [REDACTED] de fecha 7 de marzo del año 2012, suscrito por el entonces titular de la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente, en el que se hace del conocimiento a la entonces Secretaria de la Contraloría, entre otras cosas lo que se plasma a continuación: "...me permito presentar a los servidores públicos que **tendrán la función de enlace para atender las Auditorías...** [REDACTED].", encontrándose entre ellos la parte actora [REDACTED] [REDACTED]. Tal como se puede apreciar en la foja 31, del procedimiento de responsabilidad administrativa número [REDACTED]
- b) El contenido del Acta de Inicio de Auditoría [REDACTED] [REDACTED] de fecha ocho de marzo del año 2012,

visible de la foja 32 a la 37 del procedimiento de responsabilidad administrativa número [REDACTED], que en la parte que interesa fue señalado: "...y en relación con el **objeto de esta diligencia** manifiestan que con este acto se dan por formalmente notificados **para atender los requerimientos que les formulen los auditores actuantes para que cumplan su cometido**, debiendo entregar toda la documentación original solicitada en anexo al presente acompañada por oficio en las oficinas de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos, incluso aquella que sea muy particular debido a la naturaleza del programa, en caso de que la información no exista, deberán entregar por escrito la manifestación firmada por el Secretario..."

- c) El oficio número [REDACTED], de fecha 12 de abril de 2012, visible en la foja 38 del procedimiento de responsabilidad administrativa número [REDACTED] en el que se le hace del conocimiento al entonces Secretario Ejecutivo de la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente, medularmente que: "al respecto comunicamos a Usted que dichas auditorías **han concluido en su etapa de revisión documental y de campo**. Por lo anterior y con la finalidad de darle a conocer los resultados de las auditorías números [REDACTED] y [REDACTED] obtenidas durante el desarrollo de las mismas, agradeceremos a Usted su presencia el día 19 de abril del año en curso, a las 10:00 hrs. en la Sala de Juntas de las oficinas de la Secretaría de la Contraloría del estado de Morelos."

En ese sentido, si bien es cierto que de las documentales descritas, que obran en el expediente del procedimiento de responsabilidad administrativa número [REDACTED] se puede apreciar de manera clara que, la parte actora fue designada mediante oficio número [REDACTED] de fecha 7 de marzo del año 2012, para que fungiera como enlace en la auditoría [REDACTED] [REDACTED], documental que se encuentra visible en la foja 31, del procedimiento señalado en líneas que anteceden, también lo es que, en el acta de Inicio de Auditoría número [REDACTED] [REDACTED], de fecha ocho de marzo del año 2012, en el párrafo tercero del folio [REDACTED] visible en la foja 33 del expediente de

responsabilidad reseñado con antelación, se estableció inequívocamente que el objeto de la diligencia fue para notificarles a los enlaces, que deberían atender los requerimientos que les formularan los auditores actuantes para que cumplieran su cometido y que deberían entregar toda la documental original que se les solicitara acompañada por oficio, e incluso, aquella que fuese muy particular debido a la naturaleza del programa y, para el caso de que no existiera deberían entregar por escrito la manifestación firmada por el Secretario Ejecutivo de la entonces Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente.

Consecuentemente, de acuerdo al acta de inicio de auditoría, se infiere que la designación de enlaces tenía como fin único, abastecer durante su desarrollo, la información que les fuese solicitada por los auditores actuantes, especialmente cuando del contenido del acta señalada en el párrafo que antecede, no se desprende, que los enlaces tengan diversa responsabilidad posterior a su conclusión; salvo, que por las actividades que desempeñase inherentes a su nombramiento, tuviese que solventar alguna irregularidad derivada de la auditoría practicada, situación que en la especie no aconteció, ya que no se desprende de los razonamientos esgrimidos por la responsable en el considerando QUINTO o SEXTO de la resolución impugnada, que la quejosa haya dejado de cumplir con alguna de las obligaciones propias de la **Dirección General de Finanzas e Inversión**, que se encontraran establecidas en la normatividad que le aplicase, en los Manuales de Organización o de Políticas y Procedimiento o en cualquier otra normativa u oficio de comisión que establecieran las obligaciones que se imputan a la actora que dejó de hacer.

Por ello, si tenemos que en oficio [REDACTED] de fecha 12 de abril de 2012, se comunicó al entonces Secretario Ejecutivo de la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente, la conclusión de la auditoría [REDACTED] la responsabilidad encomendada a los enlaces designados cumplió su función, máxime cuando no se estableció encomienda diversa o posterior al cierre de la auditoría iniciada mediante acta [REDACTED] de fecha ocho de marzo del año 2012.

No pasa desapercibido para este Colegiado, que en el oficio citado en el párrafo que antecede, no se hizo mención alguna respecto a la actividad encomendada a la parte actora, esto es, que durante el desarrollo de la auditoría haya dejado de cumplir con las

actividades que le fueron delegadas, para con ello, iniciar procedimiento de responsabilidad alguna en su contra.

Robustece lo expuesto, el párrafo primero del oficio [REDACTED] de fecha 5 de marzo del año 2012, visible en la foja 26 del procedimiento de responsabilidad administrativa número [REDACTED] suscrito por la entonces Secretaria de la Contraloría del Gobierno del Estado de Morelos, dirigido al entonces Secretario Ejecutivo de la Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente, en el que se estableció de manera específica lo siguiente *“a partir del día 5 de marzo y hasta el día 20 de abril del año en curso, se practicarán auditorías de manera conjunta entre la Secretaría de la Función Pública y esta Secretaría de la Contraloría”*, entre las que se encontraba la auditoría número [REDACTED]. [REDACTED] desprendiéndose de ello, que de manera anticipada quedó establecida la temporalidad en que se realizaría la auditoría y por consecuencia, la función encomendada a los enlaces en la auditoría referida.

En conclusión, no se advierte de las documentales descritas, que la parte actora en su calidad de enlace, tuviese la obligación de solventar las recomendaciones correctivas descritas en las cédulas de observaciones 01, 02, 04 y 13, emanadas de la auditoría número [REDACTED]. Por ello, este Tribunal advierte que las omisiones consistentes en: **“no haber solventado en tiempo y forma las observaciones 01, 02, 04 y 13”**, son infundadas, tal como se ha expuesto con antelación.

Entonces, al no encontrarse fundada y motivada la responsabilidad administrativa fincada a [REDACTED] [REDACTED] y considerando que la sanción que se imponga a un servidor público, en tratándose del derecho administrativo sancionador debe ser exacta y no imprecisa, lo que procede es declarar **la nulidad lisa y llana** de la resolución emitida en el procedimiento de responsabilidad administrativa número [REDACTED] únicamente por cuanto a [REDACTED]

Sirve de apoyo a lo anterior los criterios que se plasman a continuación:

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS. EL PRINCIPIO DE  
CONGRUENCIA EN EL DICTADO DE LA**

**RESOLUCIÓN RESPECTIVA RIGE CON EL MISMO ALCANCE QUE EN EL DERECHO PENAL.<sup>6</sup>**

La tesis VII/2008 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA", establece, en la parte conducente, que la naturaleza del procedimiento administrativo de responsabilidad, al que por ser parte del derecho administrativo sancionador y constituir una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, le son aplicables los principios del derecho penal que este último ha desarrollado. Uno de esos principios es el de **congruencia**, que en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos obliga a la autoridad responsable, al momento en que emite la resolución respectiva, a efectuar las consideraciones pertinentes que funden su actuar en forma armónica, es decir, congruente, de acuerdo con los hechos constitutivos de la infracción **administrativa** que haya tenido por probados, en relación con la sanción **administrativa** precisa a la que el servidor público se haya hecho merecedor, en estricto apego a los principios que rigen el derecho administrativo sancionador, referentes a la gravedad de la conducta y de la correspondiente sanción aplicable, pues cualquier desviación al respecto no puede estimarse un simple error intrascendente, como cuando la fracción del precepto legal invocado no guarda **congruencia** con la sanción impuesta, sino que ello tiene una relevancia innegable, ya que trasciende a la correcta fundamentación y motivación para imponer, según corresponda, la sanción a un servidor público, en virtud de que la aplicación de la ley en tratándose del derecho administrativo sancionador debe ser exacta y no imprecisa, con el mismo alcance que tiene en el derecho penal, de acuerdo con la responsabilidad por incumplimiento de obligaciones en la que haya incurrido el funcionario público de que se trate, en relación con la exacta sanción que le resulte aplicable, en estricto respeto al principio de congruencia que rige en esta materia.

<sup>6</sup> Novena Época, Núm. de Registro: 168557, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Octubre de 2008, Materia(s): Administrativa, Tesis: VI.1o.A.262 A, Página: 2441.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, FALTA O INDEBIDA. EN CUANTO SON DISTINTAS, UNAS GENERAN NULIDAD LISA Y LLANA Y OTRAS PARA EFECTOS.<sup>7</sup>**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido de manera reiterada que entre las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en el artículo 16 constitucional, se encuentra la relativa a que nadie puede ser molestado en su persona, posesiones o documentos, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, y dicha obligación se satisface cuando se expresan las normas legales aplicables y las razones que hacen que el caso particular encuadre en la hipótesis de la norma legal aplicada. Ahora bien, el incumplimiento a lo ordenado por el precepto constitucional anterior se puede dar de dos formas, a saber: que en el acto de autoridad exista una indebida **fundamentación** y motivación, o bien, que se dé una **falta de fundamentación** y motivación del acto. La indebida **fundamentación** implica que en el acto sí se citan preceptos legales, pero éstos son inaplicables al caso particular; por su parte, la indebida motivación consiste en que en el acto de autoridad sí se dan motivos pero éstos no se ajustan a los presupuestos de la norma legal citada como fundamento aplicable al asunto. En este orden de ideas, al actualizarse la hipótesis de indebida **fundamentación** y motivación del acto reclamado, tal circunstancia se ubica en el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, la **nulidad** debe ser **lisa y llana**, pues lo contrario permitiría a la autoridad demandada que tuviera dos o más posibilidades de fundar y motivar su acto mejorando su resolución, lo cual es contrario a lo dispuesto en la fracción II del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, lo que implica una violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. En cambio, la **falta de fundamentación** consiste en la omisión de citar en el acto de molestia o de privación el o los preceptos legales que lo justifiquen; esta omisión debe ser total, consistente en la carencia de cita de normas jurídicas; por su parte, la **falta de motivación** consiste en

<sup>7</sup>Novena Época, Núm. de Registro: 187531, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Marzo de 2002, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.6o.A.33 A, Página: 1350

la carencia total de expresión de razonamientos. Ahora bien, cuando se actualiza la hipótesis de falta de fundamentación y motivación del acto reclamado, tal circunstancia se ubica en el supuesto previsto en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, la nulidad debe ser para efectos, en términos de lo dispuesto en el párrafo final del numeral 239 del propio código.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

No pasan desapercibidos para este colegiado, los informes de autoridad admitidos a la parte demandante, sin embargo, atendiendo las consideraciones expuestas con antelación, su análisis y valoración resultaría intrascendente.

#### VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA.

En consecuencia, al no encontrarse fundada y motivada la responsabilidad administrativa fincada a [REDACTED] al ser fundada la razón de impugnación abordada y considerando la pretensión deducida en el sumario que nos ocupa, lo que procede es declarar la nulidad lisa y llana de la resolución de fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, emitida por la DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS, en el procedimiento de responsabilidad administrativa número [REDACTED] únicamente por cuanto a [REDACTED] en términos de la fracciones II y IV del artículo 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

#### IX.- SUSPENSIÓN.

Se levanta la suspensión concedida en el acuerdo de fecha nueve de mayo de dos mil diecisiete.

Por lo expuesto y fundado, éste Tribunal:

#### RESUELVE

PRIMERO. Este Tribunal Pleno 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.** Procede el sobreseimiento en términos de la fracción II del artículo 77 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, de los actos impugnados y atribuidos al Subsecretario de Auditoría y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría, por actualizarse las causales de improcedencia establecidas en las fracciones VIII, IX, X y XI del artículo 76 de la Ley reseñada en líneas que anteceden, ello, de acuerdo a lo establecido en el considerando III de las "CAUSALES DE IMPROCEDENCIA".

**TERCERO.-** Son fundadas las razones de impugnación hechas valer por [REDACTED] contra actos de la DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS, conforme a las razones y motivos expuestos en el considerando VII, en consecuencia.

**CUARTO.-** Se declara la nulidad lisa y llana de la resolución de fecha veintidós de diciembre del año dos mil dieciséis, pronunciada por la DIRECTORA GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS, en el procedimiento de responsabilidad administrativa número [REDACTED] únicamente por cuanto a [REDACTED]

**QUINTO.-** En su oportunidad archívese el presente asunto como definitivo y totalmente concluido.

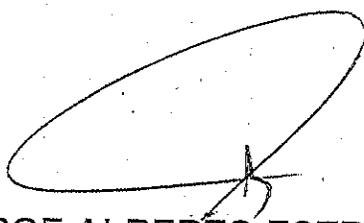
**NOTIFÍQUESE** personalmente al actor; por oficio con copia certificada de esta sentencia a la autoridad responsable.

Así por unanimidad de votos lo resolvieron y firmaron los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa, Magistrado **PRESIDENTE** Dr. en D. **JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS**, Titular de la Tercera Sala de Instrucción; Magistrado **M. en D. MARTÍN JASSO DÍAZ**, Titular de la Primera Sala de Instrucción; **LIC. JOSÉ JUAN JUÁREZ LAGOS**, Secretario de acuerdos adscrito a la Segunda Sala y Encargado de Despacho de la Segunda Sala de Instrucción,

con fundamento en los artículos 28 y 70 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; Magistrado, LIC. MANUEL GARCÍA QUINTANAR<sup>8</sup>, Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas y ponente en el presente asunto; y Magistrado M. en D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO, Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas<sup>9</sup>; ante la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, con quien actúan y da fe<sup>10</sup>. En términos de la disposición quinta transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día diecinueve de julio del dos mil diecisiete en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" numero 5514.

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

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

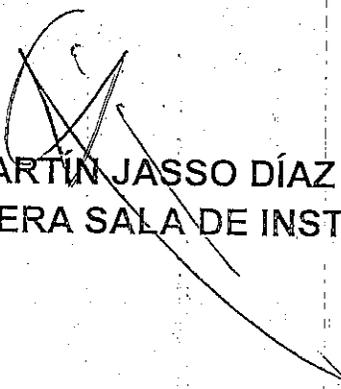


**DR. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS  
TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN**

<sup>8</sup> En términos del artículo 4 fracción I, en relación a la disposición séptima transitoria de la Ley Orgánica Del Tribunal De Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día diecinueve de julio del dos mil diecisiete en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" numero 5514.

<sup>9</sup> En términos del artículo 4 fracción I, en relación a la disposición séptima transitoria de la Ley Orgánica Del Tribunal De Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día diecinueve de julio del dos mil diecisiete, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" numero 5514.

**MAGISTRADO**



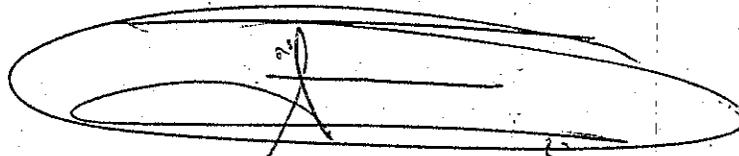
**M. EN D. MARTÍN JASSO DÍAZ**  
**TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN**

**ENCARGADO DE DESPACHO DE LA SEGUNDA SALA DE  
INSTRUCCIÓN**



**LICENCIADO JOSÉ JUAN JUÁREZ LAGOS**  
**SECRETARIO DE ACUERDOS ADSCRITO A LA SEGUNDA  
SALA DE INSTRUCCIÓN**

**MAGISTRADO**



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

MAGISTRADO

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

SECRETARIA GENERAL

LICENCIADA ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

La presente hoja de firmas corresponde a la resolución emitida el día a veintiséis de junio de dos mil dieciocho por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en el expediente número TJA/4ªS/079/2017, promovido por [REDACTED] en contra de la SUBSECRETARÍA DE AUDITORÍA Y DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA, ANTES DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS Y DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MORELOS. CONSTE.