

JUICIO DE NULIDAD.

EXPEDIENTE: TJA/4ªS/007/2017.

ACTOR: [REDACTED]

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SUBSECRETARÍA DE AUDITORÍA Y DE
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN
PÚBLICA 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 treinta de enero dos mil dieciocho.

SENTENCIA definitiva, dictada en el juicio de nulidad identificado con el número de expediente TJA/4ªS/007/2017, promovido por [REDACTED], en contra de: "Subsecretaría de Auditoría y de Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos; y la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos...". (Sic)

GLOSARIO

Acto impugnado

"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 La Resolución

definitiva 28 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 28/2013.”. (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 trece de febrero del dos mil diecisiete, [REDACTED] por su propio derecho compareció ante este Tribunal a demandar: “**PRIMERO.-** Se declare la NULIDAD DE LA AUDITORÍA 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 21 de diciembre de 2016, dictada en el expediente Administrativo de Responsabilidades No. 28/2013, por carecer de fundamentación y motivación, 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 autoridad responsable a la: “*Subsecretaría de Auditoría y de Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos; y la 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 catorce de febrero 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. En ese mismo acuerdo se otorgó a la parte actora la suspensión para los efectos solicitados.

TERCERO.- En acuerdos de nueve de marzo de dos mil diecisiete, se tuvo por contestada en tiempo y forma la demanda incoada en contra de las autoridades demandadas, en consecuencia, se ordenó dar vista con las mismas a la 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.

CUARTO.- En acuerdo de fecha nueve de mayo del año dos mil diecisiete, se requirió a la Licenciada [REDACTED], en su Carácter de Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos, para que exhibiera en el término de tres días, copia certificada del expediente del cual emana el acto impugnado.

QUINTO.- El dieciséis de junio del año dos mil diecisiete, se tuvo a la Licenciada [REDACTED] en su Carácter de Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos, dando cumplimiento en tiempo y forma al requerimiento ordenado por auto de fecha nueve de mayo del año en curso dos mil diecisiete, en el cual se le requirió exhibir copia certificada del expediente del cual emana el acto impugnado, ordenándose dar vista a la parte actora del expediente de la auditoría [REDACTED].

SEXTO.- En acuerdo de nueve de agosto del año dos mil diecisiete, se hizo efectivo el apercibimiento decretado por auto de fecha dieciséis de junio a la parte actora, teniéndose por perdido su derecho para realizar manifestaciones respecto al expediente de auditoría [REDACTED].

SÉPTIMO.- El nueve de agosto del año que transcurre, previa certificación que se realizó, 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 seis de septiembre del año que transcurre, la Sala Instructora hizo constar que se tuvo únicamente a la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas ratificando sus pruebas, no así a la demandante y a la Subsecretaría de Auditoría y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría, no obsta ello, en consecuencia se tuvieron por admitidas a la parte demandante y a la Directora General de Responsabilidades Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría. En el mismo auto, fueron señaladas las once horas del día ocho de noviembre del año en curso, para que tuviese verificativo la audiencia de ley.

NOVENO.- El día ocho de noviembre de dos mil diecisiete 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 ofrecidas por las partes. Agotado el desahogo de las pruebas, se pasó a la etapa de alegatos, en la que se hizo constar que se encontraron dos escritos signados por la Licenciada [REDACTED], en su carácter de Directora General de Responsabilidades Administrativas y por [REDACTED] en su carácter de parte demandante, los cuales contienen los alegatos de las partes; declarándose por perdido su derecho para formular alegatos al Subsecretario de Auditoría y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría. 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 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 VI¹, 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.

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 VEINTIUNO DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DIECISÉIS** y de la **COPIA CERTIFICADA DE LA AUDITORÍA NÚMERO [REDACTED]**, visible de la foja veinte a la cincuenta y uno y de la ciento cuarenta y uno a la cuatrocientos

¹ 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;

setenta y dos 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.²

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 juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercerla; 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

² 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.

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 las autoridades demandadas Subsecretario de Auditoría y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría y la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos, hicieron valer la causales de improcedencia establecidas en las fracciones IX y X y las establecidas en las fracciones III y XVI del artículo 76 de la Ley de la materia respectivamente, y como consecuencia de ello, solicitaron el sobreseimiento en términos del artículo 77 de la referida Ley.

Primariamente es de abordarse las causales de improcedencia que interpuso el Subsecretario de Auditoría y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría, misma que se abordan a continuación:

En ese tenor, 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, el demandante no impugnó la referida auditoría al momento de comparecer al juicio administrativo número 28/2013, esto es, el 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 2549 a la foja 2574, del procedimiento administrativo referido con antelación, de ahí que se aprecie el consentimiento del

resultado de la auditoría [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.

Resulta **infundada**, 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.**", tomando en consideración que el demandante impugnó la auditoría [REDACTED] y la resolución de fecha 21 de diciembre del año 2016, dentro de la temporalidad establecida en la ley de la materia.

No obsta lo anterior, resulta fundada la causal de improcedencia establecida en la fracción XIV del artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, que establece: "**Cuando de las constancias de autos se desprende claramente que el acto reclamado es inexistente.**", la causal de improcedencia referenciada se actualiza, porque la resolución de fecha 21 de diciembre del año dos mil dieciséis, no fue emitida por el Subsecretario de Auditoría y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría si no por autoridad distinta a la que representa; 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, respecto a la resolución de fecha 21 de diciembre que es materia de impugnación en el sumario en cuestión.

Ahora bien, 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 21 de diciembre que se impugna, se le impone la suspensión del cargo por 6 meses y la desistitución del empleo, cargo o comisión; 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 XVI, de la ley señalada en el párrafo que antecede, que en la esencia señala: ***“En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.”***; siendo así porque ésta potestad no advierte la configuración de alguna causal de improcedencia emanada de alguna disposición de la Ley de la materia, por ende, 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 veintiuno 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 28/2013, 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 28/2013, 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 veintiuno 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 y II del artículo 27 de la ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para lo cual se le impuso una sanción consistente en la suspensión del cargo por seis meses y la destitución del empleo, cargo o comisión.

VI. RAZONES DE IMPUGNACIÓN. Las razones de impugnación esgrimidas por la parte actora se encuentran visibles de la foja cuatro a la diecisiete 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 el actor.

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.³

*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 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.⁴

³ 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

⁴ 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.

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.

VII. ANÁLISIS DE LAS RAZONES DE IMPUGNACIÓN.

Resultan fundadas las manifestaciones expuestas en la SEGUNDA y TERCERA de las razones por las que se impugna el acto o resolución, de acuerdo a los argumentos que se exponen a continuación:

Ciertamente, al momento de emitirse la resolución objeto de impugnación de fecha veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, en el considerando SÉPTIMO, en el que se procedió al análisis de las imputaciones realizadas, así como de las manifestaciones que en vía de defensa plasmaron en su contestación los probables responsables, la demandada refiere entre otras cosas lo siguiente:

“En relación a los actos imputados a los ciudadanos [REDACTED] y [...], relacionados con la observación número 10 denominada “Incumplimiento en el procedimiento de adjudicación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, por un importe de \$63’204,490.48”, al respecto es necesario establecer que para la contratación de obras públicas con cargo a los recursos derivados del Programa de Agua Potable, Saneamiento y Alcantarillado n Zonas Urbanas es imprescindible tomar en consideración los montos máximos que se estipulan en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio correspondiente, por lo que en el caso concreto se

debió de tomar en consideración el Anexo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012, que señalaba lo siguiente.

[...]

En ese tenor, debe quedar establecido que de acuerdo al presupuesto autorizado el rango en que se ubican las obras que fueron observadas es el ubicado en 250,000 a 350,000 que se encuentran establecidos en miles de pesos, ya que en el Anexo técnico que modificaba a su similar, de fecha 30 de abril de 2012, se señaló que el presupuesto para la realización del programa se previó una inversión de \$279'529,730.21, consecuentemente se debieron observar los siguientes montos para la contratación de las obras.

[...]

En ese sentido, se advierte que en las diez obras revisadas e indicadas por la autoridad denunciante en el escrito inicial de denuncia, ineludiblemente los servidores públicos responsables en 8 de ellas realizaron indebidamente su adjudicación a través del procedimiento por invitación a tres personas en lugar de realizar la licitación pública como correspondía; 1 procedimiento más lo realizaron mediante adjudicación directa, cuando por el importe correspondía que se adjudicaran por el procedimiento de licitación pública y finalmente 1 obra más se adjudicó mediante el procedimiento de adjudicación directa, cuando por el importe correspondía su adjudicación por la modalidad de invitación a cuando menos tres personas, como a continuación se detalla.

[...]

Con el propósito de que quede debidamente acreditado que en las obras públicas descritas en líneas que anteceden se realizaron diversos procedimientos de adjudicación a los que correspondía, además del anexo 17 del Presupuesto Federal de Egresos, se toma en consideración las actas de fallo de dichas obras, mismas que obran en copia certificada en el presente procedimiento de responsabilidad de la foja 4241 a la foja 4321, con excepción de la obra marcada con el número 8 "Construcción de Colector Pluvial La Jovita-Acolapa" con número de contrato [REDACTED] la cual queda fuera de estudio en virtud de que no obra ni el acta de fallo ni el contrato de obra pública respectivo, en consecuencia se advierte que de la nueve actas de fallo que se remitieron se advierte que de las marcadas con los números del 1 al 7 por los montos contratados correspondía llevar a cabo el procedimiento de contratación a través de licitación pública; respecto de la obra marcada con el número 9 correspondía llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y no la adjudicación directa como se realizó y respecto de la obra marcada con el número 10 correspondía llevar a cabo el procedimiento de invitación cuando menos a tres personas y no la adjudicación directa como se realizó, en consecuencia, es procedente en este momento determinar la responsabilidad de administrativa de en que incurrieron los ciudadanos [REDACTED] y [REDACTED].

[...]

Así las cosas, se obtiene que el ciudadano [REDACTED] en el desempeño del cargo de Subsecretario Ejecutivo de Administración y Finanzas de la entonces Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente de acuerdo al artículo 23 del Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado del Gobierno del Estado de Morelos denominado Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente vigente al momento en que acontecieron los hechos denunciados, señalaba que tenía como atribuciones, específicas entre otras el planear,

organizar, programar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de los programas de la Subsecretaría Ejecutiva a su cargo; administrar los recursos humanos, financieros y materiales de la CEAMA, de conformidad con la normatividad correspondiente, así como en los términos y lineamientos que determine la Secretaría Ejecutiva; coordinar las acciones para la administración de los recursos derivados de convenios con las dependencias federales, estatales y municipales, con el fin de llevar a cabo las funciones que tiene encomendadas; ejecutar las acciones relacionadas con los procesos de concursos que deba realizar la CEAMA, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; así como las relativas a las contrataciones que le soliciten las unidades administrativas de la CEAMA; Coordinar con la participación de las áreas ejecutoras, la elaboración de las bases de concursos y expedientes técnicos, para las licitaciones públicas o sus excepciones, conforme a las disposiciones jurídicas en la materia, y las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas. En ese sentido, al estar obligado a observar lo dispuesto en la normatividad correspondiente, debió observar lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y el anexo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012, en tales circunstancias toda vez que por las facultades que tenía atribuidas debió ejecutar las acciones relacionadas con los procesos de concursos que deba realizar la CEAMA, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y no lo hizo en virtud de que validó con su firma el acta de fallo de las 9 obras que se contrataron con distinto procedimiento de contratación al que les correspondía incumplió con el deber contenido en la fracción II del artículo 27 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores, en virtud de que no ejecutó el Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y el anexo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012, ya que para las 9 obras señaladas, se realizaron distintos procedimientos de contratación a los que les correspondía, por lo que es procedente el fincamiento de responsabilidades administrativas en su contra. Asimismo, toda vez que no ha prescrito respecto de las obras marcadas con los números 1, 2, 3, 5 y 7, se determina que con la conducta infractora se actualiza el incumplimiento al deber contenido en la fracción I del artículo 27 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos toda vez que no cumplió con diligencia el servicio que tenía encomendado y al haber adjudicado mediante las actas de fallo con distintos procedimientos de contratación a los que les correspondía a estas 7 obras causó la deficiencia de dicho servicio. En este sentido, se determina que con la conducta infractora no se adecua a la hipótesis prevista en la fracción IV del artículo 27 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sigue diciendo la responsable en la resolución materia de impugnación que:

"...Respecto a las imputaciones que se efectúan a los ciudadanos [REDACTED] [REDACTED] [...], relacionadas con la observación número 16 denominada "Incumplimiento en el procedimiento de adjudicación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, por un importe de \$4'609,923.16" consistente en haber adjudicado y contratado indebidamente la obra "CONSTRUCCIÓN DE CRUCES TIPO PERFORACIÓN DIRIGIDA PARA



COLECTORES A LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DE ACAPANTZINGO" a la empresa " [REDACTED] S.A. de C.V." en virtud de que la empresa no contaba con el requisito establecido en las bases de licitación del procedimiento de Invitación a cuando menos tres personas, precisamente en el numeral XIII apartados A4 y A5, en los que se requería a las empresas participantes en la licitación presentar carátulas de los contratos con los cuales acreditaran tener la experiencia y capacidad técnica en trabajos similares y el curriculum de cada uno de los profesionales técnicos que serían responsables de la dirección, administración y ejecución de las obras que debían tener experiencia en obras de características técnicas y magnitud similares. En ese tenor, con el propósito de que quede debidamente acreditada la imputación que se efectúa, en primer lugar se toma en consideración el informe de autoridad rendido por el Director General de Administración mediante el cual remitió copia certificada de las bases de licitación del procedimiento de contratación de Invitación a cuando menos tres personas [REDACTED] de la obra "Construcción de cruces tipo perforación dirigida para colectores a la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Acapantzingo" a la que le otorgó pleno valor probatorio, de las cuales se desprende y se acredita que en el numeral XIII en los apartados A4 y A5 se estableció como requisito para las empresas invitadas que experiencia y capacidad técnica en trabajos similares por lo que debían anexar a su propuesta económica caratulas de los contratos con los cuales se acreditara tener la experiencia y capacidad técnica en trabajos similares y el curriculum de cada uno de los profesionales técnicos que serían responsables de la dirección, administración y ejecución de las obras que debían tener experiencia en obras de características técnicas y magnitud similares; asimismo, es procedente tomar en consideración el informe de autoridad rendido por la Directora General Jurídica de la Comisión Estatal del Agua, al que anexó copia certificada del oficio [REDACTED] (foja 3748) signado por el Director General de Administración que remitió copia certificada de los anexos A4 y A5 de la proposición remitida por la empresa [REDACTED] S.A. de C.V. con el que se acredita que el representante de la empresa hizo del conocimiento de la convocante que por ser una empresa de nueva creación no contaba con la relación de contratos que pudiera acreditar experiencia técnica para la ejecución de los trabajos de la obra y como anexo A5 remitió copia del curriculum y carta compromiso de la persona que asignaría como Superintendente de la obra, sin embargo no se hace la especificación de su participación en obras de magnitud y complejidad similar a la obra a la que se le había invitado a licitar; es procedente considerar de igual forma, el acta de fallo número [REDACTED] de fecha 9 de mayo de 2012, signada por la Comisión por el Contador Público [REDACTED] en su carácter de Subsecretario Ejecutivo de Administración Finanzas de la CEAMA, Ingeniero [REDACTED] en su carácter de Subsecretario Ejecutivo de Agua y Saneamiento de la CEAMA, Contadora Pública [REDACTED] en su carácter de Directora General de Finanzas e Inversión de la Subsecretaría de Administración y Finanzas, Ingeniero [REDACTED] en su carácter de Director General de Infraestructura Hidráulica de la SSEAS, Ingeniero [REDACTED] en su carácter de Encargado de la Dirección de Área de Seguimiento y Control de Obras y Acciones, quien a su vez presidió el acto en nombre y representación del Secretario Ejecutivo de la CEAMA, Arquitecto [REDACTED] en su carácter de Director General

de Planeación y Programación Hídrica de la Subsecretaría de Agua y Saneamiento y el Ingeniero [REDACTED] en su carácter de Coordinador de Área, mediante la cual se acredita que se adjudicó indebidamente a la empresa [REDACTED] S.A. de C.V. los trabajos de la obra "Construcción de cruces tipo perforación dirigida para colectores a la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Acapantzingo", en virtud de que no cumplía con los requisitos de experiencia y capacidad técnica requeridos en las bases de licitación; por último, se toma en consideración el contrato de obra pública número [REDACTED] [REDACTED] mediante el cual se acredita que no obstante de que la empresa [REDACTED] S.A. de C.V. no cumplía con los requisitos de experiencia y capacidad técnica requeridos en las bases de licitación, formalizaron la indebida adjudicación con el contrato de mérito.

Lo anteriormente expuesto permite concluir a esta autoridad sancionadora que es procedente el fincamiento de responsabilidad administrativa en contra de los ciudadanos [REDACTED] [...] en virtud de que adjudicaron indebidamente a la empresa [REDACTED] S.A. de C.V. los trabajos de la obra "Construcción de cruces tipo perforación dirigida para colectores a la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Acapantzingo", ya que signaron el acta de fallo de fecha 9 de mayo de 2012, infringiendo la normatividad que fundaba su actuar y que debía observar ineludiblemente, precisamente lo dispuesto por los artículos 31 fracción XVI, 36 penúltimo y último párrafo de la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las miasmas; 44 fracciones III, IV y V, 63 fracción I y 64 fracción I, II y III del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas y numerales IX "documentación adicional que debe presentarse conjuntamente con las proposiciones", numeral VII y último párrafo numeral XIX "criterios para la evaluación de las proposiciones" primer párrafo de las Bases de Licitación, con lo que incumplieron el deber contenido en la fracción II del artículo 27 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que no ejecutaron apegándose al principio de legalidad el programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Zonas Urbanas cumpliendo con las Leyes y Reglamentos que determinaban el manejo de los recursos económicos de la Federación y el Estado...

Asimismo, lo expuesto en líneas anteriores permite concluir a esta Dirección General, que los ciudadanos [...] y [REDACTED] incurrieron en responsabilidad administrativa al celebrar contrato de obra pública número [REDACTED] con la empresa [REDACTED] S.A. de C.V., toda vez que la misma no cumplió con los requisitos de las bases de licitación de fecha 20 de abril de 2012, ya que no cubrió los requisitos de experiencia y capacidad técnica por ser una empresa de recién creación y respecto al personal técnico propuesto, no exhibió tampoco los contratos que acreditaran la experiencia y capacidad para ejecutar el proyecto que se adjudicó a la empresa para la cual laboraban con lo que incumplieron el deber establecido en la fracción II del artículo 27 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que dejaron de observar lo dispuesto en los artículos 31 fracción XVI, 36 penúltimo y último párrafo de la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las miasmas; 44 fracciones III, IV y V, 63 fracción I y 64 fracción I, II y III del Reglamento de la



Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas y numerales IX "documentación adicional que debe presentarse conjuntamente con las proposiciones", numeral VII y último párrafo numeral XIX "criterios para la evaluación de las proposiciones" primer párrafo de las Bases de Licitación y diversas atribuciones que se les confirieron en el Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado denominado Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente que para mejor proveer se indican a continuación:

(...)

El ciudadano [REDACTED], de conformidad con el artículo 23 del Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado denominado Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente, en su carácter de Subsecretario Ejecutivo de Administración y Finanzas, tenía como atribuciones específicas entre otras el planear, organizar, programar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de los programas de la Subsecretaría Ejecutiva a su cargo; administrar los recursos humanos, financieros y materiales de la CEAMA, de conformidad con la normatividad correspondiente, así como en los términos y lineamientos que determine la Secretaría Ejecutiva; coordinar las acciones para la administración de los recursos derivados de convenios con las dependencias federales, estatales y municipales, con el fin de llevar a cabo las funciones que tiene encomendadas: ejecutar las acciones relacionadas con los procesos de concursos que deba realizar la CEAMA, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; así como las relativas a las contrataciones que le soliciten las unidades administrativas de la CEAMA; coordinar con la participación de las áreas ejecutoras, la elaboración de las bases de concursos y expedientes técnicos, para las licitaciones públicas o sus excepciones, conforme a las disposiciones jurídicas en la materia, y las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas." (Sic).

Atendiendo lo expuesto, primariamente es de señalar que las conjeturas que realiza la autoridad demandada al momento de analizar el acto imputado, tal como se puede apreciar del contenido de los párrafos transcritos que anteceden, en ningún momento consideró las manifestaciones que realizó la parte actora en su escrito de contestación a la denuncia interpuesta en su contra, en el procedimiento de responsabilidad administrativa número 28/2013, limitándose la responsable a señalar en la resolución materia de impugnación, únicamente las imputaciones que se realizaran en contra del demandante; resultando incierto que haya analizado o valorado las manifestaciones que en vía de defensa hizo valer el actor en el procedimiento de responsabilidad administrativa señalado en líneas que anteceden.

En ese sentido, tal como lo manifiesta el accionante, la responsable se abocó a mencionar artículos que estimó violados, en cada una de las imputaciones que realizó en su contra, sin que al efecto emitiera o vinculara preceptos legales o razonamientos

jurídicos que conllevaran a determinar que el actor fue el responsable de determinar el procedimiento de contratación (licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa) o el responsable de evaluar la proposiciones, manifestando el demandante que la resolución recurrida adolece de la debida fundamentación y motivación. También señaló, que la determinación del procedimiento de contratación no era una de sus facultades, ni la evaluación de las propuestas, señalando que la fracción V del artículo 39, prevé específicamente que el fallo debe contener el nombre y cargo de los responsables de la evaluación de las proposiciones, quienes en todo caso se constituyen como responsables de la adjudicación; agregando, que no se acreditó en autos que contaba con la atribución de decidir el procedimiento de contratación o que fungió como el responsable de evaluar las proposiciones.

En atención a lo expuesto, es de realizar las siguientes consideraciones:

1.- Respecto a la observación 10 denominada "INCUMPLIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS. POR UN IMPORTE DE \$63'204,490.48", tal como lo manifiesta el demandante, en la resolución materia de impugnación la responsable le finca responsabilidad porque al momento en que acontecieron los hechos denunciados, señalaba que tenía como atribuciones específicas entre otras el planear, organizar, programar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de los programas de la Subsecretaría Ejecutiva a su cargo; administrar los recursos humanos, financieros y materiales de la CEAMA, de conformidad con la normatividad correspondiente, así como en los términos y lineamientos que determine la Secretaría Ejecutiva; coordinar las acciones para la administración de los recursos derivados de convenios con las dependencias federales, estatales y municipales, con el fin de llevar a cabo las funciones que tiene encomendadas; ejecutar las acciones relacionadas con los procesos de concursos que deba realizar la CEAMA, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; así como las relativas a las contrataciones que le soliciten las unidades administrativas de la CEAMA; Coordinar con la participación de las áreas ejecutoras, la elaboración de las bases de concursos y expedientes técnicos, para las licitaciones públicas o sus excepciones, conforme a las disposiciones jurídicas en la

materia, y las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas; en términos del artículo 23 del Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente, y que no lo hizo en virtud de que validó con su firma el acta de fallo de las 9 obras que se contrataron con distinto procedimiento de contratación al que les correspondía.

No obsta ello, previo a pronunciarse respecto a la responsabilidad de la que se duele el demandante, debió analizar si los fallos en los que participó el actor, cumplían con lo establecido en el artículo 39 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que literalmente señala:

“Artículo 39. La convocante emitirá un fallo, el cual deberá contener lo siguiente:

I. La relación de licitantes cuyas proposiciones se desecharon, expresando todas las razones legales, técnicas o económicas que sustentan tal determinación e indicando los puntos de la convocatoria que en cada caso se incumpla;

II. La relación de licitantes cuyas proposiciones resultaron solventes, describiendo en lo general dichas proposiciones. Se presumirá la solvencia de las proposiciones, cuando no se señale expresamente incumplimiento alguno. En el caso de haberse utilizado el mecanismo de puntos y porcentajes para evaluar las proposiciones, se incluirá un listado de los componentes del puntaje de cada licitante, de acuerdo a los rubros calificados que se establecieron en la convocatoria;

III. Nombre del licitante a quien se adjudica el contrato, indicando las razones que motivaron la adjudicación, de acuerdo a los criterios previstos en la convocatoria, así como el monto total de la proposición;

IV. Fecha, lugar y hora para la firma del contrato, la presentación de garantías y, en su caso, la entrega de anticipos, y

V. Nombre, cargo y firma del servidor público que lo emite, señalando sus facultades de acuerdo con los ordenamientos jurídicos que rijan a la convocante. Indicará también el nombre y cargo de los responsables de la evaluación de las proposiciones.”

Lo anterior es así, porque el artículo 68 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y servicios Relacionados con las mismas, establece que al finalizar la evaluación de las proposiciones, las dependencias y entidades deberán emitir un fallo, luego entonces, la responsable debió de verificar de manera primigenia, si las actas de fallo que se encuentran agregadas al expediente administrativo número 28/2013, cumplían con lo establecido en la fracción V del artículo 39, esto es, si en las actas de fallo visibles de la foja 4251 a la 4321 del expediente administrativo reseñado en líneas que anteceden, se encontraba establecido el nombre, cargo y firma del servidor público que los emitió, si se establecieron sus facultades de

acuerdo a los ordenamientos jurídicos que regían a la convocante, así como verificar, que se encontrara indicado el nombre y cargo de los responsables de la evaluación de las proposiciones.

A mayor abundamiento, del precepto legal transcrito se advierte que los fallos emitidos por la convocante, deberán contener entre otras cosas **el nombre, cargo y firma del servidor público que lo emite, señalando sus facultades de acuerdo con los ordenamientos jurídicos que rijan a la convocante**; situación que pasó inadvertida la autoridad demandada, luego entonces, previo a establecer la responsabilidad del exservidor público demandante, debió verificar si con su firma validó las actas de los fallos de las 9 obras que se contrataron con distinto procedimiento de contratación al que les correspondía, esto es, **si el demandante lo emitió o en su caso si realizó la evaluación de las proposiciones**, mayormente cuando de las actas de fallo, no se advierte que [REDACTED] [REDACTED], haya participado en los términos establecidos en la fracción V del artículo 39, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Mismas. Esencialmente porque de las actas de fallos, solamente se desprende entre otras cosas, que se comunicó a los participantes, la resolución basada en la revisión, evaluación y estudio realizado a la documentación de las propuestas, sin que de los mismos se desprenda **quienes lo emitieron o quienes fueron los responsables de la evaluación de las proposiciones**.

No es óbice señalar, que las actas de fallo con las que se finca responsabilidad al doliente, no cumplieron con los requisitos establecidos en el artículo 39 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, en consecuencia, no pueden hacer las veces del fallo, tal como se puede apreciar de las actas de fallo que se encuentran visibles de la foja 4241 a la 4321, máxime que en las mismas no se estableció entre otras cosas, la relación de proposiciones que se desecharon, la relación de proposiciones que resultaron solventes, y como ya se mencionó con antelación, tampoco se estableció el nombre del servidor público que lo emitió y el nombre y cargo de los responsables de la evaluación de las proposiciones. De ahí que se encuentre indebidamente infundado el fincamiento de responsabilidad administrativa en contra del accionante, ya que no era suficiente que la responsable mencionara que por no cumplir con lo establecido en el artículo 23 del Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente, y porque con su firma validó las actas de fallo de las 9 obras que se

contrataron con distinto procedimiento de contratación, para que se tuviera por acreditada su responsabilidad administrativa.

Es dable mencionar, que tampoco se acreditó en autos que el actor haya sido el responsable de seleccionar de entre los procedimientos de **licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa**, la contratación que asegurara al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes en los términos establecidos en el artículo 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la misma, esencialmente porque no se encontró prueba alguna que así lo acreditara. No obsta ello, es de señalar que la autoridad responsable pasa por inadvertido, que en los entes gubernamentales se cuentan con Subcomités de Adquisiciones que se encargan de analizar, elaborar y someter al Comité de adquisiciones, las excepciones a las licitaciones públicas que se pretendan realizar, por ende, si la responsable hubiese querido tener la certeza de los servidores públicos que genuinamente aprobaron que se realizaran las adquisiciones por invitación a cuando menos tres personas o adjudicaciones directas, en lugar de licitaciones públicas, debió solicitar y analizar las actas de los Subcomités de Adquisiciones en que fueron aprobadas dichas adquisiciones; situación que en la especie no aconteció, pues como ya se mencionó con antelación, la responsable fincó responsabilidad a la accionante, por no cumplir con sus atribuciones que le señalaba el artículo 23 del Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente, y porque **validó con su firma las actas de fallo de 9 obras** que se contrataron con distinto procedimiento de contratación al que les correspondía, sin que al efecto acreditará fehacientemente las omisiones en que incurrió, para así, estar en verdaderas posibilidades de tener por acreditadas las omisiones que le imputó.

2.- En lo que toca a la observación 16 que en su literalidad establece: **“INCUMPLIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS. POR UN IMPORTE DE \$4'609.923.16”**, es de hacer las siguientes consideraciones:

Indudablemente, resulta fundado lo que señala la parte actora, en el sentido de que la responsable en la foja 53 de la resolución combatida expresa que se le sanciona por signar el acta

de fallo, cuando en ninguna de sus partes se señaló que participó en ella como responsable de la evaluación de las propuestas, acto del que deriva y concluye la responsabilidad que pretenden atribuirle, sin que para ello la autoridad demandada, exprese razonamientos lógicos jurídicos que conlleven a establecer dicha responsabilidad, y que tampoco emitió o vinculó preceptos legales ni razonamiento jurídico que conlleven a determinar que el actor fue el responsable de evaluar la proposición por la cual la empresa [REDACTED] S.A. de C.V., se adjudicó el contrato de obra pública número [REDACTED]

En ese sentido, es de señalar que de la lectura de los artículos 31 fracción XVI, 36 penúltimo y último párrafo de la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas; 44 fracciones III, IV y V, 63 fracción I y 64 fracción I, II y III del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas y numerales IX "documentación adicional que debe presentarse conjuntamente con las proposiciones", numeral VII y último párrafo numeral XIX "criterios para la evaluación de las proposiciones" primer párrafo de las Bases de Licitación, no se advierte que el actor, hubiese dejado de cumplir con sus obligaciones, esto, porque del contenido de la normatividad reseñada, únicamente se aprecian disposiciones a cumplir en la licitación pública, en las generalidades de la licitación, en la evaluación de las proposiciones, así como el cumplimiento de las bases reseñadas en líneas que anteceden; sin que se aprecie en forma específica, cuáles fueron las omisiones en que incurrió, para con ello, poder determinar que su actuar encuadra en la conducta que le fue imputada, pues si bien es cierto, menciona que entre otros **adjudicó** indebidamente a la empresa [REDACTED]

[REDACTED] S.A. de C.V., los trabajos de la obra "Construcción de cruces tipo perforación dirigida para colectores a la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Acapantzingo", porque signó el acta de fallo de fecha 9 de mayo de 2012, infringiendo la normatividad que fundaba su actuar y que debía observar ineludiblemente, también lo es, que no mencionó donde le nacía la obligación al demandante de verificar previamente el cumplimiento de la normatividad reseñada en líneas que anteceden; independientemente que la responsable, tampoco citó la normatividad que regulaba el actuar del doliente o en la que se apreciaran sus obligaciones, pues como ya se expuso, únicamente citó disposiciones legales de la Ley de Obras Públicas y Servicios



Relacionados con las mismas, así como de su reglamento y de las bases de licitación, sin que de dichos ordenamientos legales se aprecie, que el Ex-Subsecretario Ejecutivo de Administración y Finanzas, tuviese la obligación de verificar su cumplimiento.

Lo mismo aconteció, al momento de señalar la Autoridad demandada que el aquí demandante incurrió en responsabilidad administrativa al **celebrar** el contrato de obra pública número [REDACTED] con la empresa Ingeniería y Proyectos en Redes Subterráneas S.A. de C.V., toda vez que la misma no cumplió con los requisitos de las bases de licitación de fecha 20 de abril de 2012, no obsta ello, la responsable tampoco señaló anticipadamente donde se encontraba la obligación del actor, de verificar que la empresa contratada cumpliera con la Ley de Obras y Servicios Relacionados con las mismas, su reglamento y las bases mencionadas en líneas que anteceden.

De lo expuesto, se advierte nítidamente que la autoridad demandada, tal como lo menciona el accionante, dejó de establecer de manera primaria cuales eran las obligaciones que tenía que desempeñar al momento de verificarse **el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas**, para de ahí, establecer en forma categórica, las omisiones en que incurrió y con ello, poder fincarle la responsabilidad que hoy es materia de impugnación, pues no era suficiente que mencionara que el actor y otros, adjudicaron los trabajos de la obra "Construcción de cruces tipo perforación dirigida para colectores a la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Acapantzingo", y como consecuencia de ello, celebraron el contrato de obra pública número [REDACTED] para poder fincarle la responsabilidad administrativa de la que se duele. Reiterando, que la responsable tenía la obligación de señalar de manera específica, las atribuciones inherentes al cargo que desempeñó como Ex Subsecretario Ejecutivo de Administración y Finanzas de la entonces Comisión del Agua y Medio Ambiente, para con ello, arribar a la conjetura de si el hoy demandante incurrió en actos omisivos susceptibles de ser sancionados.

No pasa desapercibido para este Tribunal, que la responsable señala indebidamente en su fundamentación, bases de licitación de fecha 20 de abril de 2012, sin que estas se hayan encontrado en el procedimiento de responsabilidad administrativa

número 28/2013; siendo ello así, porque las bases que obran en el referido expediente, son las de **invitación a cuando menos tres personas**, tal como se puede apreciar en la foja 229 del procedimiento reseñado.

De lo expuesto se aprecia, que la generadora del acto impugnado, omitió señalar de manera específica de acuerdo a los preceptos legales que invocó, en cuáles de ellos se encuentran las obligaciones que dejó de cumplir la parte actora, independientemente que no relacionó las omisiones imputadas, con los fundamentos legales que le imponían dicha obligación; siendo de explorado derecho, que todo acto de autoridad debe ser fundado y motivado, principalmente por ser un requisito constitucional del acto administrativo, entendiéndose por lo primero, en apoyar algo con motivos y razones eficaces, esto es, indicar con precisión qué ley o leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso que originan y justifican su emisión, y por lo segundo, dar o explicar la razón o motivo que se ha tenido para hacer algo, pues también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión; mayormente cuando la aplicación de la ley en tratándose del derecho administrativo sancionador, debe ser exacta y no imprecisa.

Incluso, la responsable al momento de analizar el acto imputado a la parte actora, previamente debió examinar las facultades con las que contaba el doliente, y con ello poder discernir si dejó o no de cumplir con sus obligaciones, esto es, debió analizar las atribuciones que tenía cuando desempeñó la función de Subsecretario Ejecutivo de Administración y Finanzas de la entonces Comisión del Agua y Medio Ambiente, para con ello, establecer de manera específica en cuales omisiones incurrió al momento de firmar el acta de fallo de fecha 9 de mayo de 2012 y celebrar el contrato de obra pública número [REDACTED] con la empresa [REDACTED] S.A. de C.V.

Ahora bien, por la importancia que reviste, es de resaltar que la responsable al momento de emitir la resolución que se impugna, también dejó de observar la determinación establecida en la cédula de observaciones número 16 imputada a la parte actora, cuyo rubro es:



“INCUMPLIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, POR UN IMPORTE DE \$4'609,923.16.”.

Así es, porque en la observación señalada con antelación, se estableció de manera literal lo siguiente: *“De acuerdo al análisis realizado en la auditoría a los documentos antes citados, se determina que el personal del área de contratos y/o licitaciones de la CEAMA, actualmente CEA, indebidamente realizó el fallo, adjudicación y contratación de la obra...”*, tal como se puede apreciar en la foja 88 del procedimiento de responsabilidad administrativa número 28/2013, por ende, se advierte que la Directora de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría, previo a emitir la resolución que se impugna, debió considerar el sentido de la observación, ya que de la transcripción que antecede, se advierte nítidamente que la **responsabilidad recae en el personal del área de contratos y/o licitaciones**, por haber sido estos los que emitieron el fallo, adjudicación y contratación de la obra. Siendo imperioso señalar, que ni el denunciante en el procedimiento de responsabilidad administrativa número 28/2013, ni la autoridad demandada, aportaron o se hicieron allegar prueba alguna con la que se acreditara que el hoy accionante, fue el que emitió o participó en el fallo en el que se determinó adjudicar a la empresa [REDACTED] S.A. de C.V., los trabajos de la obra “Construcción de cruces tipo perforación dirigida para colectores a la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Acapantzingo”, esto es, para fincarle responsabilidad a [REDACTED], la responsable se basó de manera total en el **acta de fallo** de fecha nueve de mayo del año dos mil doce y en el **contrato de obra pública** número [REDACTED], celebrado con la empresa [REDACTED] S.A. de C.V., sin embargo, **en ningún momento verificó quien suscribió el fallo**, en el que se determinó adjudicar el contrato a la empresa señalada en líneas que anteceden, en términos de lo establecido en el artículo 39⁵ de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

⁵“Artículo 39. La convocante emitirá un fallo, el cual deberá contener lo siguiente:

- I. La relación de licitantes cuyas proposiciones se desecharon, expresando todas las razones legales, técnicas o económicas que sustentan tal determinación e indicando los puntos de la convocatoria que en cada caso se incumpla;
- II. La relación de licitantes cuyas proposiciones resultaron solventes, describiendo en lo general dichas proposiciones. Se presumirá la solvencia de las proposiciones, cuando no se señale expresamente incumplimiento alguno. En el caso de haberse utilizado el mecanismo de puntos y porcentajes para evaluar las

Advirtiéndose del precepto legal reseñado en el párrafo que antecede, que los fallos emitidos por la convocante, deberá contener entre otras cosas: la fecha y lugar para la firma del contrato, así como el nombre, cargo y firma del servidor público que lo emite, señalando sus facultades de acuerdo con los ordenamientos jurídicos que rijan a la convocante; situación que pasó inadvertida la autoridad demandada, luego entonces, previo a establecer la responsabilidad del ex servidor público demandante, debió verificar si fue participe del fallo en el que se adjudicó el contrato a la multicitada persona moral, mayormente porque ese fue el sentido de la observación, esto es, en la observación 16 se determinó que el personal del área de contratos indebidamente realizó el fallo, adjudicación y contrato de la obra, y tal como se expuso en líneas que preceden, una de las partes que componen al fallo, es la de señalar fecha y lugar para la firma del contrato. Infiriéndose, que desde la emisión del fallo que adjudicó el contrato de obra pública número [REDACTED] a la empresa [REDACTED] S.A. de C.V., ya se había establecido el lugar y fecha para su firma, de ahí, que la responsabilidad de tales acontecimientos, fue de los suscriptores del fallo que adjudicó el contrato reseñado en líneas que anteceden y no de las personas que suscribieron el acta de fallo o el contrato, porque como ya se expuso, desde el momento en que se emite el fallo, de acuerdo a la fracción IV del artículo 39 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Mismas, ya debe contener el lugar y fecha para la firma del contrato correspondiente; por ende, es evidente que la firma del contrato es una consecuencia natural de la emisión del multicitado fallo.

Lo anterior se robustece, con lo señalado en el Efecto descrito en la cédula de observaciones número 16, que en la parte que interesa señaló: ***“Sanción a servidores públicos involucrados en el proceso de evaluación de propuestas, fallo y adjudicación de la obra.”***, visible a foja 89 del procedimiento de responsabilidad administrativa número 28/2013, transcripción de la que se colige, que el efecto de la observación era el de sancionar a

proposiciones, se incluirá un listado de los componentes del puntaje de cada licitante, de acuerdo a los rubros calificados que se establecieron en la convocatoria;

III. Nombre del licitante a quien se adjudica el contrato, indicando las razones que motivaron la adjudicación, de acuerdo a los criterios previstos en la convocatoria, así como el monto total de la proposición;

IV. Fecha, lugar y hora para la firma del contrato, la presentación de garantías y, en su caso, la entrega de anticipos, y

V. Nombre, cargo y firma del servidor público que lo emite, señalando sus facultades de acuerdo con los ordenamientos jurídicos que rijan a la convocante. Indicará también el nombre y cargo de los responsables de la evaluación de las proposiciones.”



los servidores públicos involucrados en el proceso de evaluación de propuestas, fallo y adjudicación de la obra, de ahí que la responsable previo a determinar la responsabilidad del actor, debió cerciorarse si éste participó en los eventos reseñados, esto es, si el accionante estuvo involucrado en el proceso de evaluación de propuestas, si firmó el fallo y adjudicó la obra. Situación que en la especie no aconteció.

No es óbice señalar, que el acta de fallo con la que se pretendió fincar responsabilidad al doliente, no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 39 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, en consecuencia, no pudo hacer las veces del fallo.

Por ello, previo a fincar responsabilidad a la parte actora, la autoridad demandada debió allegarse las documentales que acreditaran el nombre, cargo y firma del o los servidores público que emitieron el fallo que adjudicó el contrato de obra pública número [REDACTED] a la empresa [REDACTED] S.A. de C.V.; las facultades de acuerdo a los ordenamientos jurídicos que regían a la convocante, así como el nombre y cargo de los responsables de la evaluación de las proposiciones, para con ello, determinar la responsabilidad de los emisores del fallo; máxime cuando así lo establecían las bases de invitación a cuando menos tres personas No. [REDACTED], en la fracción V del numeral XIX, que establecía los "CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE LAS PROPOSICIONES", visible a foja 3771 del tomo II, del procedimiento de responsabilidad administrativa número 28/2013.

3.- Finalmente, es dable señalar que al momento en que la autoridad pretendió precisar las atribuciones del actor en su calidad de Subsecretario Ejecutivo de Administración y Finanzas, únicamente citó el artículo 23 del Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado denominado Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente, señalando entre otras cosas que tenía la atribución de planear, organizar, programar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de los programas de la Subsecretaría Ejecutiva a su cargo; administrar los recursos humanos, financieros y materiales de la CEAMA, de conformidad con la normatividad correspondiente, así como en los términos y lineamientos que determine la Secretaría Ejecutiva; coordinar las acciones para la administración de los

recursos derivados de convenios con las dependencias federales, estatales y municipales, con el fin de llevar a cabo las funciones que tiene encomendadas; ejecutar las acciones relacionadas con los procesos de concursos que deba realizar la CEAMA, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; así como las relativas a las contrataciones que le soliciten las unidades administrativas de la CEAMA; Coordinar con la participación de las áreas ejecutoras, la elaboración de las bases de concursos y expedientes técnicos, para las licitaciones públicas o sus excepciones, conforme a las disposiciones jurídicas en la materia, y las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas; sin embargo, no señaló en cuales de las XVI fracciones que componían el artículo citado, se encontraban establecidas las facultades referenciadas, pasando por alto, la obligación constitucional que tienen las autoridades de **fundar y motivar debidamente sus actos**, mayormente porque de las facultades con las que contaba el actor, se hubiese podido determinar de manera indudable si tenía la obligación de verificar el cumplimiento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, su reglamento y las bases de la invitación a cuando menos tres personas, situación que en la especie no aconteció.

Independientemente de ello, una vez que fueron analizadas las atribuciones conferidas en el artículo 23 del Reglamento Interior del -entonces- Organismo Público Descentralizado del Gobierno del Estado de Morelos denominado Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente⁶, no se advirtió que dentro de las facultades del entonces Subsecretario Ejecutivo de Administración y Finanzas, le correspondiese efectuar procedimientos de licitación y en su caso adjudicar contratos de obra pública, tal como se puede advertir de la transcripción del referido artículo que se hace a continuación:

*“Artículo *23. A la Subsecretaría Ejecutiva de Administración y Finanzas, le corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones específicas:*

- I. Planear, organizar, programar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de los programas de la Subsecretaría Ejecutiva a su cargo;*
- II. Integrar el anteproyecto de programa y presupuesto anual de la CEAMA y someterlo a consideración del Secretario Ejecutivo;*

⁶ DECRETO NÚMERO OCHO.- Por el que se reforma el título, la denominación de algunos capítulos y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado del Gobierno del Estado de Morelos denominado Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente. Publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de fecha quince de octubre del año dos mil doce.⁹

- III. Llevar a cabo el ejercicio del presupuesto anual de la CEAMA, de conformidad con las normas y lineamientos que establezcan la Secretaría de Finanzas y Planeación, Oficialía Mayor, la Junta de Gobierno y el Secretario Ejecutivo;
- IV. Formular el programa anual de requerimientos, de personal, material y equipo de trabajo, servicios de apoyo y en general, de todos aquellos elementos que sean necesarios para el adecuado funcionamiento administrativo de la CEAMA;
- V. Administrar los recursos humanos, financieros y materiales de la CEAMA, de conformidad con la normatividad correspondiente, así como en los términos y lineamientos que determine la Secretaría Ejecutiva;
- VI. Vigilar el adecuado desarrollo institucional de la CEAMA, que incluirá entre otros aspectos, la capacitación a los funcionarios y personal de apoyo de las unidades administrativas;
- VII. Atender los requerimientos de remodelación y mantenimiento de instalaciones, así como de bienes muebles e inmuebles y de servicios generales que demande el funcionamiento de la CEAMA, informando los resultados al Secretario Ejecutivo;
- VIII. Derogada.
- IX. Recibir los pagos por las cuotas y tarifas de los servicios públicos que preste la CEAMA directamente o a través de terceros, con acuerdo del Secretario Ejecutivo y autorización de las autoridades competentes;
- X. Coordinar de conformidad con las normas y lineamientos que determine el Secretario Ejecutivo, la elaboración de los manuales de organización, políticas y procedimientos y de servicios, así como participar en los programas de modernización y simplificación administrativa que se promuevan en el área correspondiente;
- XI. Elaborar conforme a las normas que establezca el Secretario Ejecutivo, las propuestas de reorganización de la CEAMA;
- XII. Suministrar a las unidades administrativas de la CEAMA, los materiales que le requieran para su adecuado funcionamiento;
- XIII. Coordinar las acciones para la administración de los recursos derivados de convenios con las dependencias federales, estatales y municipales, con el fin de llevar a cabo las funciones que tiene encomendadas;
- XIV. Ejecutar las acciones relacionadas con los procesos de concursos que deba realizar la CEAMA, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; así como las relativas a las contrataciones que le soliciten las unidades administrativas de la CEAMA, y
- XV. Coordinar con la participación de las áreas ejecutoras, la elaboración de las bases de concursos y expedientes técnicos, para las licitaciones públicas o sus excepciones, conforme a las disposiciones jurídicas en la materia, y
- XVI. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas."

Lo anterior se traduce, en que la responsable no verificó de manera primigenia, las facultades que tenía el hoy actor en su

carácter de Subsecretario Ejecutivo de Administración y Finanzas, esto es, previo a determinar el fincamiento de la responsabilidad que se impugna, no verificó si el actor contaba con las facultades de adjudicar obras y dar validez legal a los contratos de obra pública. Aunado a que resultó insuficiente que solamente citara diversas disposiciones legales, sin que señalara de manera específica que artículos, fracciones, incisos y sub-incisos dejó de cumplir; lo que deviene en una indebida fundamentación.

Por ende, se arriba a que las normas que sustentan el acto reclamado no resultaron exactamente aplicables al caso, ello, porque las razones analizadas que soportan la existencia de los actos y omisiones sometidos a escrutinio por la autoridad demandada, no están en consonancia con los preceptos legales aplicables. Siendo patente, que no existe la adecuación entre los motivos aducidos y la norma aplicable, cuando éste, es uno de los requisitos indispensables para estimar por satisfecha la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; reiterando que tratándose del derecho administrativo sancionador, la aplicación de la ley debe ser exacta y no imprecisa.

Lo expuesto es así, considerando que toda resolución debe hundir sus argumentos en el derecho, esto es, hacerse firme en la ley como único apoyo en el que pueda descansar la decisión, ya que al fundamentar es necesario dar razones que justifiquen un curso de acción, puesto que el derecho es una cuestión argumentativa, y por sí mismo el derecho se utiliza para respaldar un argumento y que mejor apoyo que lo que dice la ley para dar respuesta a las interrogantes, que naturalmente debe ir acompañada de la motivación, que significa explicar la razón o motivo que se ha tenido para hacer algo, y en las resoluciones es la razón la que impulsa al ente que resuelve a decidir de una manera u otra; mayormente cuando las resoluciones administrativas deben ceñirse al principio congruencia que rige la materia administrativa.

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.⁷**

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.

⁷ 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.⁸

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

⁸Novena 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.

También sirven de apoyo, los criterios que se encuentran plasmados en las tesis que se citan a continuación:

FUNDAMENTACIÓN INEXACTA DEL ACTO RECLAMADO Y NO FALTA DE.⁹

Cuando los dispositivos legales que se mencionan en el acto reclamado no son exactamente aplicables al caso concreto, tal situación no implica que éste adolezca de falta de fundamentación, sino en todo caso, la resolución recurrida adolece de una inexacta fundamentación.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA INADECUADA O INDEBIDA EXPRESIÓN DE ESTA GARANTÍA CONFIGURA UNA VIOLACIÓN FORMAL A LA LEY APLICADA.¹⁰

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

⁹Novena Época, Núm. de Registro: 192643, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Diciembre de 1999, Materia(s): Común, Tesis: II.1o.P.28 K, Página: 721

¹⁰Novena 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

*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 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.

VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA.

En consecuencia, al no encontrarse debidamente fundada y motivada la responsabilidad administrativa fincada a [REDACTED] al ser fundadas las razones de impugnación abordadas 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 veintiuno 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 28/2013, únicamente por cuanto a Jesús Zagal Calderón, 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 catorce de febrero 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 IX y XIV 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 veintiuno 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 28/2013, únicamente por cuanto a [REDACTED].

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

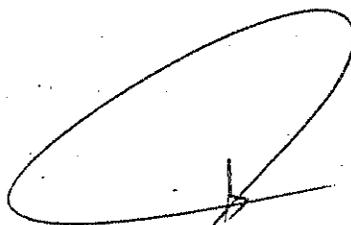
NOTIFÍQUESE personalmente al actor; por oficio con copia certificada de esta sentencia a la autoridad responsable.

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; Magistrado LIC. ORLANDO AGUILAR LOZANO, Titular de la Segunda Sala de Instrucción; Magistrado, LIC. MANUEL GARCÍA QUINTANAR¹¹, 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 Administrativas¹²; ante la Licenciada EDITH MARQUINA CAMPOS, Coordinadora de la Unidad de Amparos adscrita a la Secretaría General de Acuerdos, en suplencia por ausencia temporal de la titular de la Secretaría General de Acuerdos, en términos del artículo 15 fracción XVII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, así como al acuerdo tomado en sesión ordinaria número cuarenta y tres del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, celebrada el día doce de diciembre del año dos mil diecisiete; quien autoriza y da fe.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE



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

¹¹ 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.

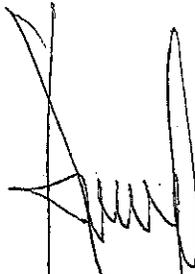
¹² En términos del artículo 4 fracción I, en relación a la disposición séptima transitoria de la Ley Orgánica Del Tribunal De Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día diecinueve de julio del dos mil diecisiete en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" numero 5514.

MAGISTRADO



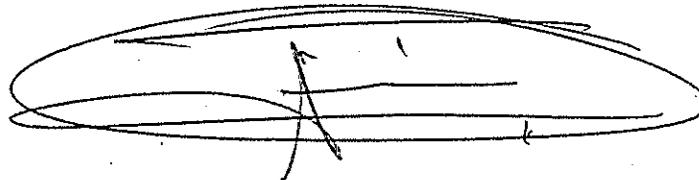
M. EN D. MARTÍN JASSO DÍAZ
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO



LICENCIADO ORLANDO AGUILAR LOZANO
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

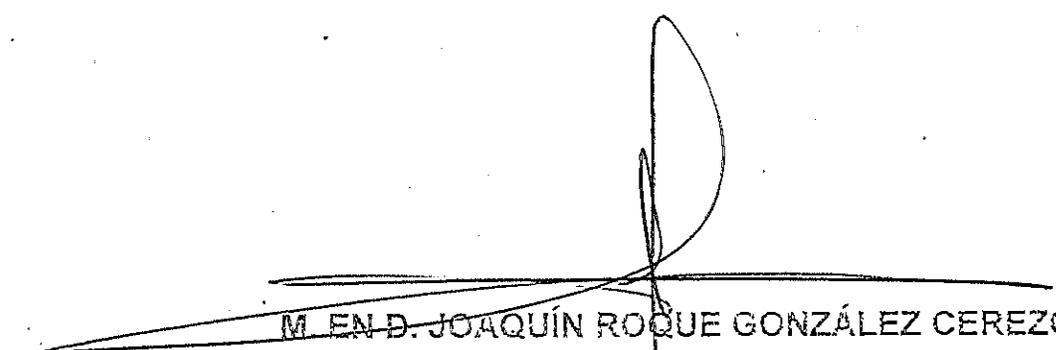
MAGISTRADO



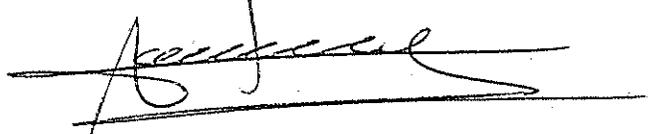
LICENCIADO MANUEL GARCÍA QUINTANAR
TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

TJA/4ªS/007/2017

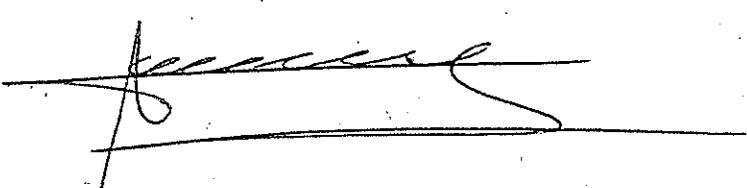
MAGISTRADO



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



COORDINADORA DE LA UNIDAD DE AMPAROS ADSCRITA A
LA SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS, EN SUPLENCIA
POR AUSENCIA TEMPORAL DE LA TITULAR DE LA
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS



LICENCIADA EDITH MARQUINA CAMPOS

La Licenciada EDITH MARQUINA CAMPOS, Coordinadora de la Unidad de Amparos adscrita a la Secretaría General de Acuerdos, en suplencia por ausencia temporal de la titular de la Secretaría General de Acuerdos, CERTIFICA: la presente hoja de firmas corresponde a la resolución emitida el día treinta de enero de dos mil dieciocho por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en el expediente número TJA/4ªS/007/2017, promovido por [REDACTED] en contra de la SUBSECRETARÍA DE AUDITORÍA Y DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA 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.; misma que fue aprobada en sesión de Pleno del día treinta de enero del año dos mil dieciocho. CONS/E.