



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MORELOS

**Expediente:**  
TJA/1ªS/228/2018

**Actor:**  
[REDACTED]

**Autoridad demandada:**

Licenciada [REDACTED] en su carácter de Agente del Ministerio Público Visitador adscrita a la Visitaduría General de la Fiscalía General del Estado de Morelos y otras.

**Tercero perjudicado:**

No existe.

**Magistrado ponente:**  
[REDACTED]

**Secretario de estudio y cuenta:**  
[REDACTED]

*“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”*

**Contenido**

I. Antecedentes.....	2
II. Consideraciones Jurídicas.....	3
Competencia.....	3
Precisión y existencia del acto impugnado.....	4
Causas de improcedencia y de sobreseimiento.....	6
Presunción de legalidad.....	8
Temas propuestos.....	8
Problemática jurídica para resolver.....	9
Análisis de fondo.....	9
Consecuencias de la sentencia.....	19
III. Parte dispositiva.....	21

Cuernavaca, Morelos a diecinueve de junio del año dos mil diecinueve.

**Resolución definitiva** emitida en los autos del expediente número TJA/1<sup>a</sup>S/228/2018.

## **I. Antecedentes.**

1. [REDACTED] presentó demanda el 11 de octubre del 2018, la cual fue admitida el 22 de octubre del 2018. A la actora se le concedió la suspensión del acto impugnado; sin embargo, no exhibió la garantía que le fue fijada.

Señaló como autoridades demandadas a la:

- a) LICENCIADA [REDACTED] EN SU CARÁCTER DE AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO VISITADOR ADSCRITA A LA VISITADURÍA GENERAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS;
- b) FISCAL ESPECIALIZADO DE LA VISITADURÍA GENERAL Y ASUNTOS INTERNOS<sup>1</sup>; y,
- c) DIRECTORA GENERAL DE RECAUDACIÓN DEPENDIENTE DE LA SUBSECRETARÍA DE INGRESOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS<sup>2</sup>.

Como actos impugnados:

- I. *El acuerdo mediante el cual se impone a la suscrita una multa de 50 unidades de medida y actualización, que al parecer es de fecha 20 de julio de dos mil dieciocho emitido por las autoridades demandadas como ordenadoras; y,*
- II. *El requerimiento de pago de fecha ocho de agosto del dos mil dieciocho. (sic)*

<sup>1</sup> Denominación correcta.

<sup>2</sup> *Ibidem.*

Como pretensiones:

- A. La declaración de nulidad de los actos impugnados por carecer de una correcta y debida motivación y fundamentación, requisitos mínimos que debe contener todo acto de autoridad. Aunado a la falta de individualización que viola el artículo 22 constitucional, al aplicarse una multa excesiva.
  - B. Como consecuencia de lo anterior, que se deje sin efecto o se cancele el requerimiento de pago de fecha 08 de agosto del 2018 y el procedimiento administrativo de ejecución iniciado en mi contra por parte de la Dirección General de Recaudación del Gobierno del Estado de Morelos, previsto en la Ley de Ingresos para el Gobierno del Estado de Morelos.
2. Las autoridades demandadas comparecieron a juicio contestando la demanda entablada en su contra.
  3. La actora no desahogó la vista dada con la contestación de demanda; ni amplió su demanda.
  4. El juicio de nulidad se llevó en todas sus etapas y, en la audiencia de Ley de fecha 20 de marzo de 2019, se turnaron los autos para resolver.

## II

### II. Consideraciones Jurídicas.

#### Competencia.

5. Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos es competente para conocer y fallar la presente controversia en términos de lo dispuesto por los artículos 116

fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 109-Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 1, 3 fracción IX, 4 fracción III, 16, 18 inciso A), fracción XV, 18 inciso B), fracción II, inciso a), y la disposición transitoria Segunda, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; 1, 3, 7, 85, 86, 89 y demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; porque el acto impugnado es administrativo y se lo imputa a autoridades que pertenecen a la Fiscalía General del Estado de Morelos y a la administración pública del Estado de Morelos; lugar donde ejerce su jurisdicción este Tribunal.

### **Precisión y existencia del acto impugnado.**

6. Previo a abordar lo relativo a la certeza de los actos impugnados, resulta necesario precisar cuáles son estos, en términos de lo dispuesto por los artículos 79 fracción IV y 120 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; debiendo señalarse que para tales efectos se analiza e interpreta en su integridad la demanda de nulidad<sup>3</sup>, sin tomar en cuenta los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su ilegalidad<sup>4</sup>; así mismo, se analizan los documentos que anexó a su demanda<sup>5</sup>, a fin de poder determinar con precisión los actos que impugna el actor.

7. Señaló como actos impugnados los transcritos en los párrafos **1.I.** y **1.II.**; una vez analizados, se precisa que, **se tiene como actos impugnados:**

- I. El acuerdo de fecha 20 de julio de 2018, dictado en el expediente [REDACTED], emitido por la licenciada [REDACTED] AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO ADSCRITA A LA VISITADURÍA GENERAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS.

<sup>3</sup> Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XI, abril de 2000. Pág. 32. Tesis de Jurisprudencia. Número de registro 900169. DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD.

<sup>4</sup> Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 18 Tercera Parte. Pág. 159. Tesis de Jurisprudencia 9. ACTO RECLAMADO. SU EXISTENCIA DEBE EXAMINARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS CALIFICATIVOS QUE EN SU ENUNCIACION SE HAGAN SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD.

<sup>5</sup> Novena Época. Registro: 178475. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXI, mayo de 2005. Materia(s): Civil Tesis: XVII.2o.C.T. J/6. Página: 1265. DEMANDA EN EL JUICIO NATURAL. EL ESTUDIO INTEGRAL DEBE COMPRENDER LOS DOCUMENTOS ANEXOS.

II. El requerimiento de pago con número de folio [REDACTED] e fecha 08 de agosto de 2018, emitido por la contadora pública [REDACTED] DIRECTORA GENERAL DE RECAUDACIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE INGRESOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.

8. De acuerdo con la técnica que rige al juicio de nulidad, en toda sentencia debe analizarse y resolverse respecto de la certeza o inexistencia de los actos impugnados y sólo en el primer caso, lo aleguen o no las partes, deben estudiarse las causas de improcedencia aducidas o que, a criterio de este Tribunal, en el caso se actualicen, para que en el supuesto de ser procedente el juicio, dictar la resolución de fondo que en derecho corresponda.

9. Lo anterior es así, porque de no ser ciertos los actos combatidos, resultaría ocioso, por razones lógicas, ocuparse del estudio de cualquier causa de improcedencia y en el evento de ser fundada alguna de éstas, legalmente resulta imposible analizar las cuestiones de fondo; en otras palabras, el estudio de alguna causa de improcedencia o del fondo del asunto, implica, en el primer caso, que los actos impugnados sean ciertos y, en el segundo, que además de ser ciertos los actos impugnados, el juicio de nulidad sea procedente.<sup>6</sup>

10. La existencia del primer acto impugnado quedó acreditada con la copia certificada del acuerdo de fecha 20 de julio de 2018, remitida por la autoridad demandada LIC. [REDACTED]

[REDACTED] EN SU CARÁCTER DE AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO VISITADOR ADSCRITA A LA VISITADURÍA GENERAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS; documento que puede ser consultado en la página 48 del proceso. La existencia del segundo acto impugnado quedó acreditada con el documento original del requerimiento de pago de fecha 08 de agosto de 2018, exhibido por la actora, el cual puede ser consultado en la página 12 del proceso. Documentos públicos

<sup>6</sup> Época: Octava Época. Registro: 212775. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Núm. 76, abril de 1994. Materia(s): Común. Tesis: XVII.2o. J/10. Página: 68. ACTOS RECLAMADOS, CERTEZA O INEXISTENCIA DE LOS. TÉCNICA EN EL JUICIO DE AMPARO.

que, al no haber sido impugnado por las demandadas, se tienen por válidos y auténticos en términos de lo dispuesto por los artículos 59 y 60 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; y hacen prueba plena en términos de lo establecido por los artículos 437, 490 y 491 del Código Procesal Civil del Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación complementaria al juicio de nulidad.

### Causas de improcedencia y de sobreseimiento.

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

12. Este Tribunal que en Pleno resuelve, considera que sobre los actos impugnados se **configura** la causal de improcedencia establecida en el artículo 37, **fracción XVI**, en relación con el artículo 12 **fracción II, inciso a)**, ambos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, y artículo 18 **inciso B), fracción II, subinciso a)**, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos. En el artículo 18 inciso B), fracción II, subinciso a), de la Ley Orgánica citada, se establece que es competencia del Pleno de este Tribunal resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, por lo que conocerá de los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto, omisión, resolución o actuación de carácter administrativo o fiscal que, en el ejercicio de sus funciones **dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar** las dependencias que integran la Administración Pública Estatal o Municipal, sus organismos auxiliares estatales o municipales, **en perjuicio de los particulares**; por su parte, el artículo 12 fracción II, inciso a), de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, establece que son partes en el juicio, los demandados, quienes tendrán ese carácter la autoridad omisa o la que **dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto, resolución o actuación de carácter**



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MORELOS

administrativo o fiscal impugnados, o a la que se le atribuya el silencio administrativo, o en su caso, aquellas que las sustituyan.

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

13. Se actualiza dicha causa de improcedencia, a favor de la autoridad demandada FISCAL ESPECIALIZADO DE LA VISITADURÍA GENERAL Y ASUNTOS INTERNOS; porque de la lectura de los actos impugnados se constata que fueron emitidos por la LIC. [REDACTED] AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO VISITADOR ADSCRITA A LA VISITADURÍA GENERAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS y por la DIRECTORA GENERAL DE RECAUDACIÓN DEPENDIENTE DE LA SUBSECRETARÍA DE INGRESOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS; como puede corroborarse en las páginas 12 y 48 del proceso. Esto actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XVI del artículo 37, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, razón por la cual debe sobreseerse el presente juicio de nulidad, en relación con la primera autoridad demandada, al no haber dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar los actos impugnados; esto en términos de lo dispuesto por el artículo 38 fracción II, de la Ley en cita.

14. La autoridad demandada LIC. [REDACTED] AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO VISITADOR ADSCRITA A LA VISITADURÍA GENERAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, opuso la causa de improcedencia prevista en la fracción III del artículo 37 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; **sin embargo**, no dio razones por las cuales a su consideración se configura esa causa de improcedencia; y este Pleno no considera que se configure la misma, toda vez que los actos impugnados fueron emitidos en contra de la actora, aplicándole una multa y queriendo ejecutar su cobro, por ello, sí tiene interés jurídico para demandar.

15. La autoridad demandada DIRECTORA GENERAL DE RECAUDACIÓN DEPENDIENTE DE LA SUBSECRETARÍA DE INGRESOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, no opuso causas de improcedencia ni de sobreseimiento.

16. Hecho el análisis intelectual a cada una de las causas de

improcedencia y de sobreseimiento previstas en los ordinales 37 y 38 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, no se encontró que se configure alguna otra.

### **Presunción de legalidad.**

17. Los actos impugnados se precisaron en los párrafo **7.I.** y **7.II.**

18. En la República Mexicana, así como en el Estado de Morelos, los actos de autoridad gozan de **presunción de legalidad**, esto en términos del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del que se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente, fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del **principio de legalidad**, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general.<sup>7</sup>

19. Por lo tanto, la carga de la prueba de la ilegalidad de los actos impugnados le corresponde a la parte actora. Esto adminiculado a lo dispuesto por el artículo 386 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación complementaria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado, que establece, en la parte que interesa, que la parte que afirme tendrá la carga de la prueba de sus respectivas proposiciones de hecho, y los hechos sobre los que el adversario tenga a su favor una presunción legal.

### **Temas propuestos.**

20. La parte actora propone cuatro razones de impugnación, en la que plantea dos temas:

<sup>7</sup> Época: Décima Época. Registro: 2005766. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, febrero de 2014, Tomo III. Materia(s): Constitucional. Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.). Página: 2239. "PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL."



- a. Violación a su derecho humano de legalidad, contemplado en el primer párrafo del artículo 16 constitucional.
- b. Violación al artículo 22 constitucional al aplicársele una multa fija y excesiva.

### Problemática jurídica para resolver.

21. Consiste en determinar sobre la legalidad de los actos impugnados de acuerdo con los argumentos propuestos en las razones de impugnación, mismos que se relacionan con violaciones formales y de fondo. Precisándose que, en esta sentencia, se analizará el derecho humano de legalidad, el cual está protegido por el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup>.

### Análisis de fondo.

22. Las demandadas sostuvieron su competencia y la legalidad de los actos impugnados.

23. Son **fundadas** la segunda y tercera razones impugnación en las que, la actora, señala que el acto de molestia se hizo sin mandamiento de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, y, por ello, no reúne los requisitos previstos en el primer párrafo del artículo 16 constitucional. Invocó la tesis de jurisprudencia con el rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS."

24. El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su primer párrafo que: *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la **autoridad competente**, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los*

<sup>8</sup> Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo...” (Énfasis añadido)

25. Sin embargo, el artículo no precisa cómo debe ser la fundamentación de la competencia de la autoridad. Para resolver este asunto, se tomará el criterio de interpretación funcional, a través de la utilización del tipo de argumento *De Autoridad*.

26. La interpretación funcional, atiende a los fines de la norma, más allá de su literalidad o su sistematicidad. La decisión jurisdiccional se justificará considerando siete tipos de argumentos:

- a. Teleológico, si se considera la finalidad de la ley.
- b. Histórico, tomando como base lo que otros legisladores dispusieron sobre la misma hipótesis o analizando leyes previas.
- c. Psicológico, si se busca la voluntad del legislador histórico concreto de la norma a interpretar.
- d. Pragmático, por las consecuencias favorables o desfavorables que arrojaría un tipo de interpretación.
- e. A partir de principios jurídicos, que se obtengan de otras disposiciones o del mismo enunciado a interpretar.
- f. Por reducción al absurdo, si una forma de entender el texto legal implica una consecuencia irracional; y
- g. **De autoridad**, atendiendo a la doctrina, la **jurisprudencia** o al derecho comparado.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Juan José Olvera López y otro. "Apuntes de Argumentación Jurisdiccional". Instituto de la Judicatura Federal. México. 2006. Pág. 12.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MORELOS

TJA

27. Se toma como argumento *De Autoridad* el emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de la contradicción de tesis [REDACTED] de la cual surgió la tesis de **jurisprudencia** con número 2a./J. 115/2005, porque en esta tesis interpreta el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo cómo debe estar fundada la competencia de la autoridad en un acto de molestia; esta tesis tiene el rubro: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE." En esta jurisprudencia la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar, en el acto de molestia, su competencia, ya que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con el derecho de fundamentación establecido en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando, en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia; si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente

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

aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.

28. De la lectura del acuerdo de fecha 20 de julio de 2018, dictado en el expediente [REDACTED] emitido por la licenciada [REDACTED] AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO ADSCRITA A LA VISITADURÍA GENERAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, se desprende que la autoridad demandada **no fundó** debidamente su competencia para aplicar la multa equivalente a 50 veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, que le impuso a la actora. Para mejor ilustración se transcribe la parte conducente:

*"En la Ciudad de Cuautla, Morelos; a los veinte días del mes de julio del año dos mil dieciocho.*

*VISTO.- El estado que guardan las presentes actuaciones y en virtud de que no se ha dado contestación al oficio número [REDACTED] de fecha catorce de mayo del año en curso, esta Representación Social ordena acordar y se:*

*ACUERDA:*

*ÚNICO.- Gírese oficio al LIC. [REDACTED] Director General de la Unidad de Desarrollo Profesional y Administración de la Fiscalía General del Estado de Morelos, con la finalidad de solicitarle se le haga efectivo el apercibimiento, decretado mediante acuerdo y oficio de fecha 14 de mayo del presente año, consistente en una multa equivalente a 50 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, atendiendo a la omisión de la servidora pública antes mencionada, de remitir copias completas, legibles y debidamente cotejadas de las carpetas de investigación [REDACTED] y [REDACTED]. Solicitando se anexe a su expediente laboral para su antecedente, y se informe por escrito el resultado de la presente a la brevedad posible. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 52, 54, 58, 60 fracción I de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, y artículos 41, 42, y 47 fracción I de su Reglamento.*

*CÚMPLASE.*

*Así lo acordó y firma la Licenciada [REDACTED] Agente del Ministerio Público, adscrita a la Visitaduría General de la Fiscalía General del Estado de Morelos."*

29. Fundó su acuerdo en los artículos 52, 54, 58, 60 fracción I de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, y artículos 41, 42, y 47 fracción I de su Reglamento, que disponen:

**Artículo 52.-** En la Fiscalía General, existirá una Unidad Administrativa encargada de la investigación, vigilancia, supervisión y evaluación técnica-jurídica, denominada Visitaduría General, la cual, previa la investigación de los hechos denunciados, y en su caso, el desahogo del procedimiento administrativo correspondiente, someterá al Consejo de Honor que para tal efecto se constituya, la propuesta de sanción derivada del procedimiento previsto en la presente Ley, en concordancia con lo dispuesto en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos.

**Artículo 54.-** La Visitaduría General, tendrá facultades para iniciar los procedimientos de sanción a que se refiere el artículo anterior, en los siguientes casos:

I. De manera oficiosa, o a través de quejas o denuncias, que podrán ser recibidas por cualquier medio electrónico, impreso o verbal, y que sean interpuestas en contra del personal de la Institución;

II. Cuando por su competencia o a petición del superior jerárquico inmediato se considere que el elemento infringió los principios de actuación, obligaciones o deberes establecidos en la presente Ley y otros ordenamientos legales, y

III. Aquéllos que instruya el Titular de la Institución, en su caso, incluidos los que correspondan al cumplimiento de una recomendación emitida por las Comisiones Estatal o Nacional de Derechos Humanos, aceptada por el propio Titular.

Los procedimientos se desahogarán sin perjuicio de aquéllos que se instauren en contra de los servidores públicos, ante la Secretaría de la Contraloría en el ámbito de las atribuciones establecidas por la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Artículo 58.-** La Visitaduría General, para el efecto de realizar las investigaciones suficientes y allegarse de todos los datos necesarios, para poder determinar de manera fundada y motivada sus actuaciones, así como los reconocimientos y sanciones preventivas o definitivas que proponga ante el Consejo de Honor, contarán con la estructura adecuada y el personal apropiado para el cumplimiento de sus funciones, en los términos señalados en la presente Ley y en su Reglamento.

**Artículo 60.-** En los asuntos que conozca la Visitaduría General, se abrirá un expediente con las constancias que existan sobre el particular, bajo el siguiente procedimiento:

I. Al momento de tener conocimiento de la queja o denuncia, en un término máximo de treinta días hábiles, deberá integrar la investigación correspondiente, allegándose de la información mínima que sea necesaria, así como de las pruebas que sean ofrecidas por el quejoso y las que de forma directa pueda recabar; en caso de contar con pruebas suficientes, determinará el inicio del procedimiento administrativo, cuando la conducta atribuida encuadre o se encuentre prevista en el artículo 85 de la presente Ley y 27, de la

*Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado;*

...”

(Énfasis añadido)

*“Artículo 41. La Visitaduría General es el órgano de control interno encargado de desarrollar y aplicar las normas de vigilancia, supervisión y evaluación, con la facultad de practicar visitas a las diferentes Fiscalías Regionales o Especializada y demás Unidades Administrativas, para verificar el cumplimiento de los procedimientos, políticas y normativa por parte de los servidores públicos a ellos adscritos.*

*La persona titular de la Visitaduría General, tendrá un nivel de Director General. La Visitaduría General es competente para conocer, investigar y desahogar los procedimientos administrativos que se inicien a los servidores públicos de la Fiscalía General, con motivo de alguna queja o denuncia.*

*Artículo 42. La Visitaduría General, en el ámbito de la investigación, deberá de desarrollar estrategias y mecanismos que le permitan hacerse llegar de los elementos necesarios y suficientes, a fin de contar con los datos que le permitan determinar la existencia de la responsabilidad administrativa del sujeto a procedimiento.*

*Todos los procedimientos se resolverán en definitiva por el Consejo de Honor, el cual determinará si existen o no elementos de responsabilidad administrativa.*

*Artículo 47. La persona titular de la Visitaduría General tiene las siguientes atribuciones:*

*I. Recibir, a través del personal bajo su adscripción, las quejas y denuncias que se realicen en contra de todo el personal de la Fiscalía General, así como brindar en todo momento un trato digno y respetuoso a la ciudadanía;*

...”

(Énfasis añadido)

30. Como se observa, de las disposiciones legales transcritas, que sirvieron de fundamento para aplicar la multa equivalente a 50 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, no se desprende que faculten a la licenciada [REDACTED]

[REDACTED] AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO ADSCRITA A LA VISITADURÍA GENERAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, para aplicarla.

31. No pasa desapercibido que, en el oficio sin número, de fecha 20 de julio de 2018, que puede ser consultado en la página

49 del proceso, emitido por la licenciada [REDACTED] AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO ADSCRITA A LA VISITADURÍA GENERAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, dirigido al licenciado [REDACTED] DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD DE DESARROLLO PROFESIONAL Y ADMINISTRACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, la autoridad demandada le solicita se haga efectiva la multa impuesta a la actora por el equivalente a 50 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, fundando su acto en los artículos 21 fracción XI, 52 y 62 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, que disponen:

*“Artículo \*21. Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Fiscalía General contará con las siguientes Unidades Administrativas:*

...

*XI. Visitaduría General, y*

...

*Artículo 52.- En la Fiscalía General, existirá una Unidad Administrativa encargada de la investigación, vigilancia, supervisión y evaluación técnica-jurídica, denominada Visitaduría General, la cual, previa la investigación de los hechos denunciados, y en su caso, el desahogo del procedimiento administrativo correspondiente, someterá al Consejo de Honor que para tal efecto se constituya, la propuesta de sanción derivada del procedimiento previsto en la presente Ley, en concordancia con lo dispuesto en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos.*

*Artículo 62.- La Visitaduría General, tendrá amplias facultades para examinar los expedientes u hojas de servicio del o los sujetos a procedimiento y podrá practicar tantas diligencias legales sean necesarias, dentro del plazo concedido para el cierre de la instrucción, a fin de allegarse los datos necesarios para emitir su propuesta de sanción al Consejo de Honor y Justicia; dentro de las constancias deberá obrar copia certificada del expediente personal del sujeto a procedimiento.*

*La Visitaduría General, podrá requerir información a todas las áreas de la Institución, las que están obligadas y deberán ajustarse a los términos especificados por esta Ley. En caso de negativa, negligencia o retraso, serán sujetos al procedimiento correspondiente, de conformidad con la presente Ley.*

*Así mismo, podrá solicitar información a otras instancias o autoridades para los efectos de la debida integración de la investigación.*

*Para el cumplimiento de estos fines, al momento de requerir la información a que se refiere el párrafo tercero de este artículo,*

*podrá apereibir y, en su caso, multar a las autoridades que nieguen o retrasen la información que les sea solicitada, con una multa de 50 a 100 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, sin perjuicio de cumplir con la obligación de informar.*

*La multa a que se refiere el párrafo anterior, tendrá la naturaleza de crédito fiscal y una vez impuesta la remitirá para su ejecución a la Secretaría de Hacienda del Estado."*

(Énfasis añadido)

32. No obstante de que los artículos 21 fracción XI, y 62 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos **no se encuentran citados en el acuerdo que da origen a este último oficio**, se analizarán para el efecto de determinar si facultan a la demandada a aplicar la multa tantas veces citada.

33. El artículo 21 fracción XI, establece que la Visitaduría General es una unidad administrativa de la Fiscalía General del Estado de Morelos. La cual, conforme al artículo 52, está encargada de la investigación, vigilancia, supervisión y evaluación técnica-jurídica, quien, previa la investigación de los hechos denunciados, y en su caso, el desahogo del procedimiento administrativo correspondiente someterá al Consejo de Honor que para tal efecto se constituya; la propuesta de sanción derivada del procedimiento previsto en esa Ley, en concordancia con lo dispuesto en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos. Que, la Visitaduría General, conforme al artículo 62, tiene amplias facultades para examinar los expedientes u hojas de servicio del o los sujetos a procedimiento y puede practicar tantas diligencias legales sean necesarias, dentro del plazo concedido para el cierre de la instrucción, a fin de allegarse los datos necesarios para emitir su propuesta de sanción al Consejo de Honor y Justicia; que, dentro de las constancias deberá obrar copia certificada del expediente personal del sujeto a procedimiento. Que, la Visitaduría General puede requerir información a **todas las áreas de la Institución**, las que están obligadas y deberán ajustarse a los términos especificados por esa Ley. En caso de negativa, negligencia o retraso, serán sujetos al procedimiento correspondiente, de conformidad con esa Ley. Que, la Visitaduría General puede solicitar información a **otras instancias o autoridades** para los efectos de la debida integración de la investigación y, puede



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MORELOS

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

**TJA** apercibir y, en su caso, multar a las autoridades que nieguen o retrasen la información que les sea solicitada, con una multa de 50 a 100 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, sin perjuicio de cumplir con la obligación de informar. Que, la multa citada, tendrá la naturaleza de crédito fiscal y una vez impuesta la remitirá para su ejecución a la Secretaría de Hacienda del Estado.

34. La demandada, sostiene que estos artículos —especialmente el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos—, le dan la facultad para imponer la multa de 50 a 100 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. Por su parte, la actora dice que las hipótesis contenidas en este artículo no facultan a la demandada a imponerle la multa, sino, en su caso, a iniciar un procedimiento administrativo en su contra.

35. Es fundado lo que señala la actora.

36. De una interpretación literal del artículo 62 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, tenemos que los párrafos segundo, tercero y cuarto, prevén dos hipótesis:

- a. La Visitaduría General puede requerir información a **todas las áreas de la Institución**, las que están obligadas y deberán ajustarse a los términos especificados por esa Ley. Que, en caso de negativa, negligencia o retraso, **serán sujetos al procedimiento correspondiente**, de conformidad con esa Ley.
- b. La Visitaduría General puede solicitar información a **otras instancias o autoridades** para los efectos de la debida integración de la investigación. Que, en su caso, puede apercibir y multar a las autoridades que nieguen o retrasen la información que les sea solicitada, con una multa de 50 a 100 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, sin perjuicio de cumplir con la obligación de informar.

37. En el caso sujeto a decisión, la actora es AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO ADSCRITA A LA FISCALÍA REGIONAL

ORIENTE DEL ESTADO DE MORELOS, por lo que encuadra en la hipótesis prevista en el segundo párrafo del artículo 62 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos —al ser parte de la Institución denominada Fiscalía General del Estado de Morelos—, que establece que *“La Visitaduría General, podrá requerir información a todas las áreas de la Institución, las que están obligadas y deberán ajustarse a los términos especificados por esta Ley. En caso de negativa, negligencia o retraso, serán sujetos al procedimiento correspondiente, de conformidad con la presente Ley.”*

38. De lo que se intelcta que, la autoridad demandada no está facultada para aplicar como medida de apremio a la actora una multa de 50 a 100 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; sino que, su facultad es para iniciarle el procedimiento administrativo que corresponda conforme a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos.

39. Conforme al criterio de interpretación funcional, del tipo de argumento *De Autoridad*, basado en tesis de **jurisprudencia** con número 2a./J. 115/2005, para tener por colmado que la autoridad fundó su competencia, es necesario que invoque el artículo, fracción, inciso o subinciso, que le otorgue la atribución ejercida; sin embargo, del acto impugnado no se desprende la fundamentación específica de su competencia, que como autoridad debió haber invocado, para poder imponerle a la actora una multa de 50 a 100 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. Esto, independientemente de que la demandada no citó los artículos 21 fracción XI, y 62 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos en el acuerdo de fecha 20 de julio de 2018, en el que determinó aplicar esa medida de apremio.

40. Por lo que al no haber fundado debidamente su competencia en el acuerdo de fecha 20 de julio de 2018, dictado en el expediente [REDACTED], toda vez de que no citó el artículo, fracción, inciso y sub inciso, en su caso, de la disposición legal que le dé la competencia de su actuación, **la autoridad demandada omitió cumplir con el requisito formal exigido por la Constitución Federal al no haber fundado su competencia,**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MORELOS

TJA

por lo que su actuar deviene ilegal, al violentar el derecho humano de legalidad que tiene la actora, el cual está protegido por el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Consecuencias de la sentencia.

41. La actora pretende lo señalado en los párrafos 1.A. y 1.B.
42. Con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del numeral 4 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos que señala: "**Artículo 4. Serán causas de nulidad de los actos impugnados: ... II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso; ...**", se declara la **NULIDAD LISA Y LLANA**<sup>10</sup> del acuerdo de fecha 20 de julio de 2018, dictado en el expediente [REDACTED] como lo solicitó la parte actora; lo anterior con fundamento en el artículo 3 de la Ley de la materia, al estar dotado de plena jurisdicción, autonomía e imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones.
43. Con fundamento en lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 89 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, al haber sido declarada la nulidad lisa y llana del acto impugnado se deja sin efectos éste y la autoridad responsable queda obligada a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia; por ello, la autoridad demandada licenciada [REDACTED] AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO ADSCRITA A LA VISITADURÍA GENERAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, deberá dejar sin efecto legal alguno el acuerdo de fecha 20 de julio de 2018, dictado en el expediente [REDACTED] y el oficio [REDACTED]

<sup>10</sup> No. Registro: 172,182, Jurisprudencia; Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXV, junio de 2007, Tesis: 2a./J. 99/2007, Página: 287. Contradicción de tesis 34/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito: 28 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Hilda Marcela Arceo Zarza. Tesis de jurisprudencia 99/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de mayo de dos mil siete. "NULIDAD, LA DECRETADA POR INSUFICIENCIA EN LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA."

██████████ debiendo notificar este acuerdo a la autoridad demandada DIRECTORA GENERAL DE RECAUDACIÓN DEPENDIENTE DE LA SUBSECRETARÍA DE INGRESOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, para que esta última determine la extinción del crédito con número de folio ██████████

44. Se deja sin efecto legal alguno la medida de apremio porque constituye un instrumento jurídico a través del cual el juzgador o la autoridad en el procedimiento administrativo pueden hacer cumplir coactivamente sus requerimientos o determinaciones, lo que implica que, una vez dictadas, se convierten en actos definitivos e independientes del procedimiento del que derivaron; por ello, cuando una autoridad perteneciente a la Visitaduría General del Estado de Morelos, impone como medida de apremio, la multa prevista en el indicado precepto, ésta es impugnabile a través del juicio de nulidad ante este Tribunal, en términos del artículo 18 inciso B), fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, por el fundamento legal en que se apoyó su emisión, esto es, una norma administrativa estatal y por la independencia que guarda la multa en relación con el procedimiento en el que se dictó.<sup>11</sup>

45. **Cumplimiento** que deberán realizar en el término improrrogable de DIEZ DÍAS contados a partir de que cause ejecutoria esta sentencia, apercibiéndoles que en caso de no hacerlo se procederá en su contra conforme a lo establecido en los artículos 11, 90 y 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

46. A dicho cumplimiento también están obligadas las autoridades administrativas que, aún y cuando no hayan sido demandadas en este juicio y que por sus funciones deban participar en el cumplimiento de esta resolución, a realizar los actos necesarios para el eficaz cumplimiento de esta.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Época: Décima Época. Registro: 2005239. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 2, enero de 2014, Tomo II. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 153/2013 (10a.) Página: 1534. MULTA IMPUESTA COMO MEDIDA DE APREMIO CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

<sup>12</sup> No. Registro: 172,605, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, mayo de 2007, Tesis: 1a./J. 57/2007, Página: 144.



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MORELOS

III

**III. Parte dispositiva.**

47. La actora demostró la ilegalidad del acto impugnado, por lo que se declara su nulidad lisa y llana, quedando vinculadas las autoridades demandadas al cumplimiento del apartado denominado "Consecuencias de la sentencia".

**Notifíquese personalmente.**

Resolución definitiva emitida y firmada por unanimidad de votos por los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, magistrado presidente licenciado en derecho [REDACTED] titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas<sup>13</sup>; magistrado maestro en derecho [REDACTED] titular de la Primera Sala de Instrucción y ponente en este asunto; magistrado licenciado en derecho [REDACTED] titular de la Segunda Sala de Instrucción; magistrado doctor en derecho [REDACTED] titular de la Tercera Sala de Instrucción; magistrado maestro en derecho [REDACTED] titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas<sup>14</sup>; ante la licenciada en derecho [REDACTED] secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

[REDACTED]  
**TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN  
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

"AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES, ESTÁN OBLIGADAS A REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA EL EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO."

<sup>13</sup> En términos del artículo 4 fracción I, en relación con la disposición Séptima Transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día 19 de julio del 2017 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5514.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

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

**MAGISTRADO PONENTE**

[REDACTED]

TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

**MAGISTRADO**

[REDACTED]

TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

**MAGISTRADO**

[REDACTED]

TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

**MAGISTRADO**

[REDACTED]

TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN  
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

[REDACTED]

La licenciada en derecho [REDACTED]  
secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia  
Administrativa del Estado de Morelos, da fe que la presente hoja  
de firmas corresponde a la resolución del expediente número  
**TJA/1<sup>as</sup>/228/2018**, relativo al juicio administrativo promovido  
por [REDACTED] en contra de la autoridad  
demandada LICENCIADA [REDACTED]  
EN SU CARÁCTER DE AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO  
VISITADOR ADSCRITA A LA VISITADURÍA GENERAL DE LA  
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS Y OTRAS; misma  
que fue aprobada en pleno del día diecinueve de junio del año  
dos mil diecinueve. Conste.

[REDACTED]