



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

EXPEDIENTE TJA/5^{as}/089/2017

TIPO DE JUICIO: NULIDAD

EXPEDIENTE: TJA/5^{as}/089/2017

PARTE ACTORA: [REDACTED]

AUTORIDAD DEMANDADA:
TITULAR DE LA DIRECCIÓN
GENERAL DE
RESPONSABILIDADES Y
SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE
LA SECRETARÍA DE LA
CONTRALORÍA DEL ESTADO DE
MORELOS.

**MAGISTRADO: JOAQUÍN ROQUE
GONZÁLEZ CERESO.**

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y
CUENTA: YANETH BASILIO
GONZÁLEZ¹.**

Cuernavaca, Morelos, a dieciséis de enero de dos mil dieciocho.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos en sesión del día de la fecha, resolvió de manera definitiva el presente juicio de nulidad, con base en lo siguiente:

¹ Habilitada como secretaria de estudio y cuenta mediante oficio TJA/5Asera/079/2017 en términos de lo establecido en los artículos 39 y 41 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

EXPEDIENTE TJA/5ªS/089/2017

GLOSARIO

Parte actora:



Ley de la materia²

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Código Procesal

Código Procesal Civil del Estado Libre y Soberano de Morelos

Tribunal

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Ley de Responsabilidades

Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

RESULTANDOS:

1.- Mediante acuerdo de fecha veintisiete de abril del dos mil diecisiete, se admitió la demanda de nulidad promovida por la **parte actora**, en contra del Titular de la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos, en la que señaló como actos impugnados:

"La resolución definitiva de fecha veinte de diciembre del año dos mil dieciséis, dictada por la autoridad demandada, Dirección General de Sanciones y Responsabilidades Administrativas, en el expediente de Responsabilidad Administrativa con número de expediente 129/2012." (sic).

Y como pretensiones deducidas en el juicio:

"Se declare la NULIDAD DE LA RESOLUCION DEFINITIVA de

² Publicada el tres de febrero de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5366

fecha veinte de Diciembre de dos mil dieciséis, dictada en el expediente Administrativo de Responsabilidades No. 129/2012..."

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

2.- Emplazada que fue la autoridad demandada mediante cédula de notificación por oficio el día ocho de mayo de dos mil diecisiete, mediante proveído de fecha veintitrés de mayo del dos mil diecisiete, se tuvo a la autoridad, dando contestación a la demanda instaurada en su contra, por hechas sus manifestaciones defensas y excepciones, así mismo, se ordenó dar vista a la **parte actora** para que dentro del término de **tres días** manifestara lo que a su derecho conviniera respecto a la contestación de la demanda.

3.- De igual forma mediante proveído de fecha veinticuatro de mayo del año en curso, se tuvo a la autoridad demandada exhibiendo las constancias originales que integran el procedimiento administrativo de responsabilidad 129/2012. Así mismo, se ordenó dar vista a la **parte actora** para que dentro del término de **tres días** manifestara lo que a su derecho conviniera respecto a las constancias que integran el expediente administrativo antes descrito.

4.- Mediante proveído de fecha dieciséis de junio del dos mil diecisiete, se hizo constar que la **parte actora** no desahogó la vista ordenada, por lo que se le hizo efectivo el

EXPEDIENTE TJA/5ªS/089/2017

apercibimiento ordenado mediante auto de fecha veintitrés de mayo del dos mil diecisiete, en consecuencia, se tuvo por precluido el derecho que pudiera hacer valer para tal efecto.

5.- Previa certificación, mediante diverso auto de fecha dieciséis de junio de dos mil diecisiete, se hizo constar que el término de Ley para que la parte actora ampliara su demanda, feneció, por lo que se tuvo por perdido su derecho para tal efecto, así mismo y tomando en consideración el estado procesal del juicio, se ordenó abrir el periodo probatorio para que las partes ofrecieran las pruebas que a su derecho convinieran, relacionándolas con los hechos controvertidos de la litis.

6.- Mediante acuerdo de fecha veintinueve de junio de dos mil diecisiete se hizo constar que se tuvo a las partes ratificando las pruebas ofrecidas en su escrito inicial de demanda, y se emitió el acuerdo correspondiente respecto a la admisión y desechamiento de pruebas que se estimaron pertinentes. Por último, en ese mismo auto se señaló fecha para la Audiencia de Ley.

7.- Con fecha veintiocho de agosto del dos mil diecisiete, día y hora señalado para que tuviera verificativo la Audiencia de Ley, en la que se hizo constar la incomparecencia de las partes, ni de persona alguna que las representara no obstante de encontrarse debidamente notificadas; de igual forma se hizo constar que no había incidente o recurso alguno pendiente de resolver, procediendo al desahogo de las pruebas documentales a las que se le daría el valor probatorio al momento de resolver. Pasando a la etapa de alegatos, en la que se hizo constar que únicamente la parte



demandada formuló alegatos por escrito, declarando perdido el derecho de la parte actora para hacerlo; citándose a las partes para oír sentencia; misma que se emite a tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Competencia.

Este **Tribunal** en Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos de lo dispuesto por el artículo 109 bis de la Constitución Política del Estado de Morelos y artículos 1, 3, 16, 19, 23 fracción VI(repetida), 25, 40 fracción II, 124, 125, 128 y demás relativos y aplicables de la **Ley de la materia.**

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado.

Su existencia quedó acreditada con la cédula de notificación personal exhibida por la parte actora en original, la cual contiene la resolución de fecha veinte de diciembre del año dos mil dieciséis, así mismo, corren agregadas en las copias certificadas que exhibió la demandada relativo al procedimiento administrativo 129/2012, visible en las páginas 3938 a 4054 del expediente que se resuelve, en el tomo III.

Documental a la cual se le confiere valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por los artículos 437 fracción II 490 y 491 del **Código Procesal**, de aplicación complementaria a la Ley de la materia, por tratarse de documentos públicos expedido por autoridad facultada para tal efecto.

EXPEDIENTE TJA/5^{as}/089/2017

TERCERO. Fijación de la controversia.

En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 125 fracción I de la **Ley de la materia**, se procede a hacer la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos en el presente juicio. Así tenemos que el acto impugnado consistente en:

“La resolución definitiva de fecha veinte de diciembre del año dos mil dieciséis, dictada por la autoridad demandada, Dirección General de Sanciones y Responsabilidades Administrativas, en el expediente de Responsabilidad Administrativa con número de expediente 129/2012.” (sic).

La controversia consiste en determinar la legalidad del acto impugnado, descrito en el párrafo que antecede.

CUARTO. Causales de improcedencia.

El artículo 76 de la **Ley de la materia**, dispone que lo aleguen o no las partes en juicio, este **Tribunal** deberá analizar de oficio, si en el particular se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en la ley; y en su caso, decretar el sobreseimiento respectivo.

Realizada la revisión respectiva, este **Tribunal** no advierte que se actualice ninguna causal de improcedencia sobre la cual este Tribunal deba de pronunciarse, por lo que se procede al estudio de fondo de la cuestión planteada.

QUINTO. Estudio de Fondo.

En el Estado de Morelos, los actos de carácter administrativo o fiscal, emanados de dependencias del Poder

Ejecutivo del Estado de Morelos, de los Ayuntamientos o de los Organismos Descentralizados Estatales o Municipales, gozan de presunción de legalidad, en términos de lo que disponen los artículos 1 y 8 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos.

Por lo anterior, la carga de la prueba corresponde a la **parte actora**. Esto vinculado con el artículo 386 del **Código Procesal** de aplicación completaría a la **Ley de la materia**, que señala, 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 una presunción legal.

A) Razones de impugnación.

Las razones de impugnación esgrimidas por la **parte actora** aparecen visibles de la hoja dos a la once del presente sumario, mismas que se tienen aquí como íntegramente reproducidas en obvio de repeticiones innecesarias, sin que esto cause perjuicio o afecte a la defensa de la actora, pues el hecho de no transcribirlas en el presente fallo, no significa que este Tribunal en Pleno esté imposibilitado para el estudio de las mismas, cuestión que no implica violación a precepto alguno de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.³

³ **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS.** El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. JURISPRUDENCIA de la Novena Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Abril de 1998. Tesis: VI.2o. J/129. Página: 599.

EXPEDIENTE TJA/5ªS/089/2017

No obstante, para mejor comprensión del asunto, se realiza una breve síntesis de las mismas.

En la **primera razón** de impugnación la parte actora aduce substancialmente lo siguiente:

Que la demanda violenta de manera sistemática en su perjuicio el principio o derecho de fundamentación o motivación, establecido en el artículo 16 constitucional.

Refiere que la resolución que se combate, carece de fundamentación y motivación, toda vez que al realizar el análisis de las observaciones y valoración conjunta de las pruebas no expresa los preceptos legales que permiten la imposición de la sanción, y que no expresa de manera clara y precisa las circunstancias y motivos que llegó a dicha autoridad a determinar la acreditación de la irregularidad C, observación 6.

Refiere también que la irregularidad de observación 6, data de la existencia de un desfasamiento entre las fechas de suscripción de los contratos y la entrega de los anticipos a los contratistas, referente a la obra de construcción del colector emisor general de la planta de tratamiento de aguas residuales Colonia Obrera del municipio de Tepoztlán que tuvo 67 días de atraso.

Continúa manifestando que para tal efecto fue presentado el oficio CEAMA/SSEAF/549/2012 al cual la **autoridad demandada** concedió valor probatorio pleno por constar en copia certificada y a través de las cuales se expresan los motivos que dieron origen a los desfasamientos



señalados, **razones que no pueden ser imputables al suscrito**; lo anterior porque dicho desfaseamiento se debió a que de forma extemporánea se gestionó ante la entonces Subsecretaría de Administración y Finanzas el pago de dicho anticipo, y que de la misma factura se desprende la fecha en la cual fue expedida, y que su presentación era necesario para el pago del anticipo referido quedando evidenciado que de la fecha de presentación a la fecha de solicitud de cheque y pago solo transcurrió el tiempo necesario para recabar la autorización requerida, esto en el entendido de que el tiempo para la Secretaría Ejecutiva de Administración y Finanzas para la entrega de anticipo, comenzaba a correr a partir de la entrega de la solicitud de cheque con la documentación soporte motivo por el cual en todo caso a la dicha subsecretaría el tiempo de desfaseamiento señalado no le era imputable.

Argumenta también, que el desfaseamiento en el pago de anticipos no es por sí mismo una acción sancionada o prohibida por la ley, tan es así que el mismo fundamento en que se basa la observación, es decir el artículo 50 de la ley de obras públicas y servicios relacionados con la misma en la fracción primera establece los efectos del desfaseamiento. Y transcribe dicho ordenamiento:

Artículo 50.- El otorgamiento del anticipo se deberá pactar en los contratos y se sujetará a lo siguiente:

I. El importe del anticipo concedido será puesto a disposición del contratista con antelación a la fecha pactada para el inicio de los trabajos; el atraso en la entrega del anticipo será motivo para diferir en igual plazo el programa de ejecución pactado. Cuando el contratista no entregue la garantía de anticipo dentro

EXPEDIENTE TJA/5ªS/089/2017

del plazo señalado en el artículo 48 de esta Ley, no procederá el diferimiento y, por lo tanto, deberá iniciar los trabajos en la fecha establecida originalmente. El otorgamiento del anticipo podrá realizarse en una sola exhibición o en varias parcialidades, debiendo señalarse tal cuestión en la convocatoria a la licitación y en el contrato respectivo;

Por lo que considera que la autoridad demandada no fundamenta ni adminicula la responsabilidad que se le atribuye, manifestando que el fundamento invocado es totalmente disímbolo a las acciones que se pretenden imputar, desde que señala en la denuncia y en el auto de radicación que se violenta la atribución señalada en el artículo 20 fracción XIX y 23 fracción XIII del Reglamento Interior de la entonces Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente, lo cual nunca se dejó de atender, puesto que para dar el anticipo otorgado, era menester que existiera la documentación comprobatoria, por lo que refiere que es imprecisa la certeza de la responsabilidad que se le atribuye, pues la autoridad no invoca preceptos legales ni razonamientos jurídicos que conlleve a determinar que las circunstancias que motivaron el diferimiento le fueron imputables a su persona, por lo que la resolución carece de la debida fundamentación y motivación.

Así mismo hace valer la siguiente tesis aislada y jurisprudencial bajo los rubros:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE."

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ARGUMENTOS QUE DEBEN EXAMINARSE PARA DETERMINAR LO FUNDADO O INFUNDADO DE UNA INCONFORMIDAD CUANDO SE ALEGA LA AUSENCIA DE AQUELLA O SE TACHA DE INDEBIDA".



Refiere también que los principios aplicables al derecho penal se deben aplicar en el derecho administrativo sancionador, y que la potestad sancionadora de la administración se inspira por una serie de principios como el de legalidad material, irretroactividad, tipicidad y proporcionalidad, y que son un límite a dicha potestad y que en consecuencia la autoridad demandada al ejercer su facultad sancionadora debió presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con la evidencia de lo contrario.

En tal sentido invocó la tesis de jurisprudencia bajo el rubro:

“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS”.

Así mismo señala que la Corte no entiende cómo se puede vulnerar la presunción de inocencia cuando se ordena a la autoridad administrativa el investigar a un determinado funcionario público que en caso de duda sobre su responsabilidad, ha de resolverse a su favor, y que de no procederse en esa forma, se produciría la violación de tal presunción, y que si los hechos que se le atribuyen no están debidamente probados, o no conducen al grado de certeza que permitan concluir que el investigado es responsable, mal podría declararse culpable a quien no se le ha podido demostrar la autoría y participación en la conducta antijurídica.

Puntualiza que la conducta por la que se pretende sancionar es que los anticipos se hayan otorgado tardíamente, refiriendo que de ninguna manera quedó

EXPEDIENTE TJA/5ªS/089/2017

acreditado que dicho retraso haya sido debido a su actuar, y que en consecuencia no se le puede sancionar por conjeturas o presunciones, si no existe un hecho cierto y demostrado.

Manifiesta que el Pleno de la Corte resolvió que debe atenderse al principio de inocencia el cual es aplicable en el derecho administrativo sancionador, de conformidad con la interpretación más favorable, citando la jurisprudencia bajo el rubro:

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. CONSTITUYE UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR".

Argumentando que por ello es infundada la sanción que se le pretende imponer, pues constituye una violación sistemática al debido proceso, **ya que infundadamente argumenta la supuesta ilegalidad en haber signado de visto bueno la solicitud de cheque siendo que dicha solicitud formaba parte del procedimiento de pago** y que la misma se suscribió en los tiempos establecidos con lo cual queda evidenciado que dicha solicitud no da origen al atraso de entrega en el anticipo siendo que éste es el documento base de dicha imputación motivo por el cual la resolución que se combate es ilegal, y que por lo tanto considera que es de estricto derecho decretarse su nulidad absoluta.

En la **segunda razón de impugnación**, refiere que se violenta lo dispuesto por el artículo 105 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos, en virtud de que la autoridad demandada debió de haber dictado una resolución precisa y congruente con los actos



imputados en la denuncia; que el acto imputado consistió en que se entregó de manera tardía los anticipos comprometidos en los contratos de diversas obras y que aún cuando se presenta la argumentación en el retraso del pago del anticipo y se explica que se debió a causas externas a la Comisión, y que para ello exhibió la documental en el expediente 129/2012 tales como la solicitud y las facturas, y que él procedió a realizar la solicitud de cheque y a firmar de visto bueno, pero que el pago y la generación de póliza respectiva ya no forma parte de una de sus atribuciones específicas.

Reitera el enjuiciante que con las facturas se demuestra que las mismas fueron presentadas de manera extemporánea por parte de la empresa contratada, motivo por el cual, él no podía haber generado una solicitud de cheque y mucho menos haber otorgado el anticipo sin que previo a ello se presentara la documental comprobatoria necesaria y que, en consecuencia en la sentencia debió haber en su caso, un pronunciamiento de porque dichas pruebas son insuficientes, y no sólo concluir que existe un atraso en el pago de anticipos, el cual es imputado al organismo y a su persona, siendo que la Subsecretaría de Administración y Finanzas, dependía para su actuar de la entrega de la documental soporte sin la cual no podía generar pago alguno.

Argumenta también que la autoridad demandada lo sanciona indebidamente por la actualización de las infracciones a los deberes contenidos en las fracciones I y II del artículo 27 de la ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; porque su deber era vigilar que se cumpliera con la normatividad en materia fiscal, la cual le

EXPEDIENTE TJA/5ªS/089/2017

señala que todo pago debe estar debidamente comprobado con la documental que reúna los requisitos fiscales correspondientes.

Se considera **fundada la primera razón de impugnación** en la parte que hace valer substancialmente que se le pretende sancionar porque los anticipos se otorgaron tardíamente, y que para tal efecto argumentó que mediante oficio CEAMA/SSEAF/549/2012, el cual obra en el expediente de responsabilidades administrativas 129/2012, al cual la **autoridad demandada** concedió valor probatorio pleno por constar en copia certificada, y que a través del mismo se expresaron los motivos que dieron origen a los desfases señalados, razones que no pueden ser imputables a su persona; lo anterior porque dicho desfase se debió a que de forma extemporánea se gestionó ante la entonces Subsecretaría de Administración y Finanzas el pago de dicho anticipo, y que de la misma factura se desprende la fecha en la cual fue expedida, y que su presentación era necesaria para el pago del anticipo referido.

De igual forma se estima que **es fundada la segunda razón de impugnación** en la que argumenta que no se valoraron debidamente las pruebas, pues con las facturas se demuestra que las mismas fueron presentadas de manera extemporánea por parte de la empresa contratada, motivo por el cual, él no podía haber generado una solicitud de cheque y mucho menos haber otorgado el anticipo sin que previo a ello se presentara la documental comprobatoria necesaria siendo que la Subsecretaría de Administración y Finanzas, dependía



para su actuar de la entrega de la documental soporte sin la cual no podía generar pago alguno.

Así como en la parte en la que refiere que la **autoridad demandada** lo sanciona indebidamente por la actualización de las infracciones a los deberes contenidos en las fracciones I y II del artículo 27 de la ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; porque su deber era vigilar que se cumpliera con la normatividad no sólo en materia de obra, sino también la normatividad en materia fiscal, la cual le señala que todo pago debe estar debidamente comprobado con la documental que reúna los requisitos fiscales correspondientes.

B) Contestación de la autoridad demandada.

Al respecto la **autoridad demandada** manifestó por cuanto a la primera razón de impugnación en la parte que interesa, que el actor omitió ofrecer medios probatorios que pudieran acreditar que el atraso en las obras citadas, se debió a causas ajenas al organismo descentralizado. Ello en virtud de que únicamente manifestaron que del oficio anexo a la denuncia se desprende que los pagos se retrasaron por causas externas.

Por cuanto a la segunda razón de impugnación en la parte que se estima fundada, la autoridad manifestó que hace notar a este Tribunal, que los argumentos son recién esbozados y novedosos toda vez que no fueron hechos valer ante esa autoridad, y que por tanto no formaron parte del debate.

EXPEDIENTE TJA/5ªS/089/2017

Y que la irregularidad C, consistió en el retraso en los pagos de los anticipos, lo que se encuentra plenamente probado en autos y que ello constituye la omisión, y que omite controvertir todas y cada una de las consideraciones vertidas por esa autoridad al analizar los argumentos que hizo valer en el procedimiento administrativo y que por tanto deben tenerse por admitidas.

C) Análisis de las razones de impugnación.

Como se ha mencionado, se considera que los argumentos vertidos por la parte actora son **fundados**, pues de la resolución impugnada, no se advierte que la autoridad demandada haya tomando en consideración las manifestaciones realizadas por el [REDACTED] al momento de dar contestación a la denuncia interpuesta en su contra, en la cual hizo valer que el pago de los anticipos fue ocasionado por causas externas, tal como obra en la denuncia interpuesta en la prueba documental pública número 11, tampoco se advierte que se haya realizado un análisis respecto a dicha documental.

De igual forma no se observa una valoración en su justa dimensión respecto de los documentos que obran en el expediente administrativo 129/2012, de manera específica en la denuncia presentada por la C. [REDACTED] en su carácter de Comisaria Pública del organismo Público Descentralizado denominado Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente, consistente en la **documental pública** marcada con el número 15, la cual fue admitida en sus términos mediante auto de fecha veintiocho

de febrero de dos mil catorce⁴ a la que, se le concedió pleno valor probatorio, la cual consiste en:

Documental Pública: Copia certificada de cinco contratos de obra pública, celebrados por la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente, durante el año 2011, incluidos dentro del Programa Construcción y Rehabilitación del Sistema de Agua Potable y Saneamiento en Zonas rurales...Así como copia certificada de siete solicitudes de cheques de inversión, números de obras 02+ZR-068-2011, 20-ZR-037/2011, 20-ZR-074-2011, 09-ZR-070/2011 Y 20-ZR-029/2011 con sus respectivas facturas números 5842, 0041, A18, A42 y 066...

Como se aprecia, de dicha prueba se desprenden las facturas A18 cuya fecha y hora de emisión es del 07-03-2012 a las 14:20:35⁵ y la factura y A42,⁶ con fecha y hora de emisión 2012-03-01T a las 17:55:49, es decir que el contratista presentó las facturas para su pago de manera extemporánea, por lo que se colige que **el atraso en el pago del anticipo fue por causas externas al servidor público**, tal como lo argumentó el actor, tanto en el presente juicio, como en la contestación que hizo valer en el procedimiento administrativo 129/2012⁷. Por lo que el agravio en estudio no tiene el carácter de novedoso, al haberse hecho valer en el procedimiento administrativo de responsabilidades.

Ahora bien, en los contratos MOR-CEAMA-SSEAS-DGIH-2011-0P-ZR-226 y MOR-CEAMA-SSEAS-DGIH-2011-SROP-ZR-227 correspondientes a los pagos de anticipos

⁴ Visible a foja 1668 del tomo II del expediente administrativo 129/2012.

⁵ Visible a fojas 285 del Tomo I del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades

⁶ Visibles a fojas 288 del tomo I del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades

⁷ Visible a fojas 1354 del Tomo I del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades

EXPEDIENTE TJA/5ªS/089/2017

extemporáneos por los que se sanciona a la parte actora, se estableció en la cláusula SÉPTIMA ⁸ respectivamente, que el pago del anticipo debería de realizarse con antelación a la fecha pactada para el inicio de los trabajos, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 fracción I de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, no obstante del mismo contrato en la cláusula Novena quinto párrafo se estipulo que:

"El contratista será el único responsable de que las facturas que se presenten para su pago cumplan con los requisitos administrativos y fiscales, por lo que el atraso en su pago por falta de alguno de estos o por su presentación incorrecta o extemporánea, no será motivo para solicitar el pago de gastos financieros"

De lo que se deduce que, para la realización de los pagos, se debía presentar la factura por parte de la contratista; tal como lo argumenta el justiciable, era necesario contar con el soporte documental que reuniera los requisitos fiscales establecidos por las leyes de la materia.

Lo anterior es así, en términos de lo dispuesto por los artículos 26 y 27 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos⁹, aplicable al caso que nos ocupa los cuales a la letra versan:

ARTÍCULO *26.- *El ejercicio del Gasto Público comprende el manejo y aplicación de los recursos así como su justificación, comprobación y pago, con base en el Presupuesto de Egresos aprobado, para lo cual, las*

⁸ Visibles a fojas 211 a 256 del tomo I del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.

⁹ Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, el miércoles 8 de febrero de 1995, cuya última reforma fue el 10 de marzo de 2010.

Dependencias Administrativas de los Poderes del Estado, en su esfera de competencia, los Organismos del Estado y las Tesorerías Municipales llevarán el registro de los compromisos establecidos y del control presupuestal. (énfasis propio de este Tribunal.)

ARTICULO *27.- *La comprobación del Gasto Público se efectuará con la documentación original que demuestre la entrega del pago correspondiente, que reúna los requisitos que reglamenten: la Secretaría de Hacienda en el Poder Ejecutivo; la comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado en el Poder Legislativo; el Consejo de la Judicatura en el Poder Judicial; el órgano de gobierno en los Organismos del Estado y las Tesorerías Municipales en los Ayuntamientos. (énfasis propio de este Tribunal.)*

Luego entonces, si el actor no contaba con la factura correspondiente, esta circunstancia, **era una causa externa que le limitaba poder realizar la entrega del importe del anticipo.** Pues ante la falta de comprobación del pago de anticipo se generaría el incumplimiento a las disposiciones antes mencionadas.

Aunado a lo anterior, el artículo 128 primer, segundo y tercer párrafo del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas¹⁰, aplicable al caso que nos ocupa, establece que:

Artículo 128 primer, segundo y tercer párrafo:

Artículo 128.- *Una vez analizados y calculados los importes de las estimaciones, las dependencias y entidades deberán considerar para su pago los derechos e impuestos que les sean aplicables, así como retener el*

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2010.

EXPEDIENTE TJA/5^{AS}/089/2017

importe de los mismos, cuando corresponda, de conformidad con las disposiciones fiscales aplicables.

*Dentro del plazo a que se refiere el segundo párrafo del artículo 54 de la Ley, la dependencia o entidad **deberá revisar la factura y, si reúne los requisitos administrativos y fiscales, tramitar y realizar el pago de la misma al contratista.***

El contratista será el único responsable de que las facturas que se presenten para su pago cumplan con los requisitos administrativos y fiscales, por lo que la falta de pago por la omisión de alguno de éstos o por su presentación incorrecta no será motivo para solicitar el pago de los gastos financieros a que hace referencia el artículo 55 de la Ley. (énfasis propio de este Tribunal.)

De lo que se desprende que, para que las Dependencias y Entidades realicen el pago de los importes de las Estimaciones deberán contar con **la factura correspondiente**, la cual deberá reunir los requisitos administrativos y fiscales **para tramitar y realizar el pago de la misma al contratista.**

Ahora bien, ¿Que se debe entender por estimaciones? El artículo 2 fracción XIV, de la **Ley de Obra Pública** establece:

***Artículo 2.-** Para los efectos de este Reglamento se aplicarán las definiciones establecidas en el artículo 2 de la Ley. Asimismo, se entenderá por:*

...

***XIV. Estimación:** la valuación de los trabajos ejecutados en un periodo determinado presentada para autorización de pago, en la cual se aplican los precios, valores o porcentajes establecidos en el contrato en atención a la naturaleza y características del mismo, **considerando**, en su caso, la amortización de **los anticipos**, los ajustes de costos, las retenciones económicas, las penas convencionales y las deducciones; así como, la valuación*



*de los conceptos que permitan determinar el monto de los gastos no recuperables;
(énfasis propio de este Tribunal.)*

De lo que se colige, que **la estimación** es la valuación de los trabajos que se presenta **para la autorización de pago**, y que **dentro de las estimaciones también están consideradas las amortizaciones de los anticipos**. En consecuencia, si para el pago de estimaciones se exige cumplir con la presentación de la factura, la misma suerte se corre para poner a disposición de la contratista el importe del anticipo, es decir, también se debe de contar con la factura correspondiente.

En consecuencia, si la contratista presentó la factura fuera de tiempo, existió una causa externa que le impidió al justiciable dar cumplimiento al pago en los términos establecidos en el artículo 50 fracción I de la Ley de Obra Pública. Sin embargo, del propio Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas, se desprenden los requisitos para efectuar los pagos correspondientes a la contratista, mismos que han quedado precisados en párrafos que anteceden.

En este orden de ideas, si la misma Ley establece los requisitos para efectuar los pagos por parte de las Entidades y Dependencias, el actuar del ciudadano [REDACTED] no puede considerarse ilegal, pues de las constancias que integran el presente juicio se desprende que las facturas fueron presentadas de manera extemporánea por la contratista, lo que generó el atraso en el pago correspondiente.

EXPEDIENTE TJA/5ªS/089/2017

En esta tesitura, el acto impugnado resulta ilegal, al actualizarse la hipótesis referida en la fracción IV del numeral 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos que señala que serán causas de nulidad de los actos impugnados “...IV.- *Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada...*”, lo que trae como consecuencia la **nulidad lisa y llana de la resolución de fecha veinte de diciembre del año dos mil dieciséis**, dictada dentro del procedimiento administrativo número 26/2012, a través de la que se declara procedente el fincamiento de responsabilidad administrativa en contra del actor y decreta la destitución del empleo cargo o comisión, así como la suspensión del empleo, cargo o comisión sin goce de sueldo por un periodo de cuarenta y cinco días, lo anterior en virtud de las razones expuestas en el considerando QUINTO, Inciso C.

SEXTO. - Suspensión.

Se levanta la suspensión concedida en auto de fecha veintisiete de abril del dos mil diecisiete.

Por lo expuesto y fundado y además con apoyo en lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3, 23 fracción VI (repetida), 40 fracción II, 124 y 125 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, es de resolverse y se:

RESUELVE

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



resolución.

SEGUNDO. - Son **fundados** los argumentos hechos valer por **la parte actora**, contra el acto impugnado emitido por la Directora General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos en términos de las aseveraciones vertidas en el considerando QUINTO inciso C de esta sentencia, consecuentemente;

TERCERO. - Con fundamento en lo previsto por la fracción IV del artículo 41 de la **Ley de la materia**, se declara **la nulidad lisa y llana del acto impugnado** consistente en la resolución de fecha veinte de diciembre del dos mil dieciséis, dictada en el procedimiento administrativo 129/2012.

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

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

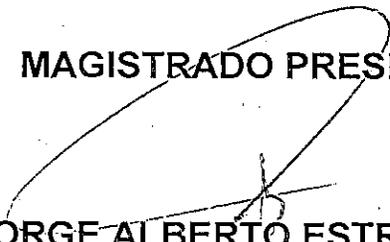
NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.

Así por unanimidad de votos lo resolvieron y firmaron los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente **Dr. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS**, Titular de la Tercera Sala de Instrucción; **M. en D. MARTÍN JASSO DÍAZ**, Titular de la Primera Sala de Instrucción; **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, y Magistrado **M. en D. JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CEREZO**, Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas y ponente en este asunto, en términos del artículo 4 fracción I y Séptimo transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" no. 5514 del 19 de julio del 2017; ante la Licenciada **ANABEL SALGADO CAPISTRÁN**, Secretaría General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

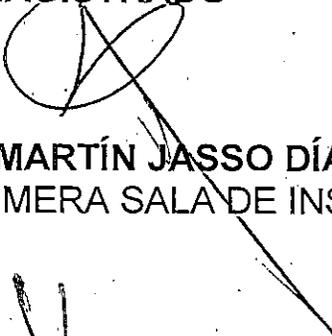
**TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS EN PLENO.**

MAGISTRADO PRESIDENTE



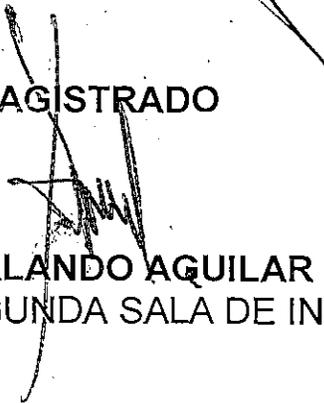
DR. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS
TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

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



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

EXPEDIENTE TJA/5^{as}/089/2017

MAGISTRADO

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

MAGISTRADO

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

SECRETARIA GENERAL

LICENCIADA ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

La Licenciada en Derecho ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA: que estas firmas corresponden a la resolución emitida por este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en el expediente número TJA/5^{as}/089/2017, promovido por [REDACTED] contra actos de la Titular de la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Morelos; misma que es aprobada en Pleno de fecha dieciséis de enero del dos mil dieciocho. CONSTE.

YBG.