



**JUICIO ADMINISTRATIVO:**

137/2021

**ACTOR:** [REDACTED]

**AUTORIDAD:**

SUBCONTRALOR DE  
SUBSTANCIACIÓN  
RESOLUCIÓN Y  
RESPONSABILIDADES  
ADSCRITO A LA  
CONTRALORÍA INTERNA  
MUNICIPAL DE  
TALNEPANTLA DE BAZ,  
ESTADO DE MÉXICO.

Atizapán de Zaragoza, México, a tres de noviembre de dos mil veintiuno.

**VISTOS** para resolver las actuaciones del juicio administrativo número 137/2021, promovido por [REDACTED], **POR SU PROPIO DERECHO**, en contra de la determinación emitida por el **SUBCONTRALOR DE SUBSTANCIACIÓN, RESOLUCIÓN Y RESPONSABILIDADES ADSCRITO A LA CONTRALORÍA INTERNA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE TALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MÉXICO** y;

**RESULTANDO**

**PRIMERO.- Presentación de la demanda.**

Mediante escrito presentado el seis de septiembre de dos mil veintiuno, ante la Oficialía de Partes de la Novena Sala Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México [REDACTED] demandó de la autoridad señalada en el proemio, la invalidez del siguiente acto:



- Citatorio a Garantía de Audiencia de seis de abril de dos mil veintiuno.
- Desahogo a Garantía de Audiencia de veintidós de abril de dos mil veintiuno.
- Resolución de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno.

#### **SEGUNDO.- Auto inicial.**

A través del proveído de trece de septiembre de dos mil veintiuno, la Novena Sala Especializada admitió a trámite la demanda y ordenó emplazar a las autoridades demandadas, asimismo, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por la parte actora en su ocurso inicial.

#### **TERCERO.- Contestación a la demanda**

Mediante promoción con número de folio 1732, presentada ante la Oficialía de Partes de la Novena Sala Especializada, **MARIA ELENA AVILA CRUZ**, en su carácter de Apoderada del **SUBCONTRALOR DE SUBSTANCIACIÓN, RESOLUCIÓN Y RESPONSABILIDADES ADSCRITO A LA CONTRALORÍA INTERNA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE TALANEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MÉXICO**, formuló contestación a la demanda instaurada en su contra, y a través del proveído de fecha cuatro de octubre de dos mil veintiuno, se tuvo por contestada de manera oportuna así como por admitidas las pruebas que se ofrecieron..

#### **CUARTO.- Audiencia de ley**

El diecinueve de octubre de dos mil veintiuno, se llevó a cabo el desahogo de la audiencia virtual del juicio, con fundamento en los dispositivos 269 al 272 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, así como lo dispuesto en el Acuerdo de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, por el que se determina que las actuaciones jurisdiccionales de todas las Salas Regionales de Jurisdicción Ordinaria, Salas de Jurisdicción Especializada, Secciones de la Sala Superior, Magistratura Jurisdiccional Consultiva y Magistratura Supernumeraria continuarán a través de la plataforma "Tribunal Electrónico" para la Justicia Administrativa, incluidos ahora las "audiencias virtuales con la estancia de los



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



Servidores Públicos en la oficinas pero sin atención presencial al Público publicado en el periódico oficial del Estado Libre y Soberano de México "Gaceta de Gobierno", en el Órgano de difusión interno y en la página web de Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México el veintiséis de febrero de dos mil veintiuno, donde se hizo constar la integración de la Sala, la incomparecencia de las partes. Acto seguido, se procedió al desahogo de las pruebas que fueron debidamente admitidas, las cuales se desahogaron dada su propia y especial naturaleza jurídica; una vez que no hubo prueba pendiente por desahogar se procedió a la etapa de alegatos, teniéndose por precluido el derecho de las partes al no haberlos ofrecido de forma oral o escrita.

### CONSIDERANDO

#### **PRIMERO.- Competencia de la Sala**

Esta Novena Sala Especializada, es competente para conocer, tramitar y resolver el presente juicio administrativo, de conformidad con lo que establecen los artículos 41 fracción V de la Ley Orgánica de este Tribunal de Justicia Administrativa; 1, 3 fracciones I, II, III, V, VII y VIII, 22 y 273 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; así como el punto segundo del Acuerdo de la Junta de Gobierno y Administración, por el que se determina la asignación de asuntos de jurisdicción ordinaria a las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas y a la Cuarta Sección de la Sala Superior, como medida de eficiencia y distribución de las cargas de trabajo, publicado en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado Libre y Soberano de México "Gaceta del Gobierno" el veintiséis de junio de dos mil diecinueve.

#### **SEGUNDO.- Improcedencia y Sobreseimiento**

En virtud de que las causales de improcedencia y sobreseimiento son de orden público e interés social, resulta preferente su estudio, según lo previene la fracción I del artículo 273 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, sin embargo, en el caso concreto, este Tribunal de oficio no advierte que se actualice alguna de las hipótesis normativas previstas en los numerales 267 y 268 del Código invocado, y tampoco se desprende que de la contestación de demanda la responsable haya manifestado la actualización de alguna de éstas, sustentándose al efecto en argumentos lógicos jurídicos, por



lo que se procede a fijar la litis del presente juicio en los términos que se establecerán a continuación.

**TERCERO.- Fijación de la Litis**

Precisado lo anterior, con apoyo en el artículo 273 fracción II del cuerpo legal en consulta, se procede a fijar la litis en el presente asunto, la cual se circunscribe a reconocer la validez o declarar la invalidez del siguiente acto:

- Citatorio a Garantía de Audiencia de seis de abril de dos mil veintiuno.
- Desahogo a Garantía de Audiencia de veintidós de abril de dos mil veintiuno.
- Resolución de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno.

**CUARTO.- Estudio y análisis de los motivos de disenso planteados por la parte actora y los argumentos de defensa expuestos por las autoridades demandadas.**

De conformidad con lo previsto en el artículo 273 fracción III del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, las sentencias que dicten estas Salas deben contener el análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, no obstante, el invocado dispositivo normativo contiene una salvedad a dicho imperativo, al permitir el estudio de una o algunas de las cuestiones planteadas por el gobernado que resulte suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnada.

En ese sentido, el actor aduce esencialmente como concepto de invalidez el siguiente:

- ❖ Que el procedimiento administrativo número CIM/PRA 035/2021, fue emitido en aplicación indebida de los numerales 16 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1.8 fracción VII del Código



Administrativo del Estado de México. Lo anterior en virtud de que el artículo 16 párrafo primero de la Carta Magna, señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, es decir que todo acto de autoridad debe expresar las disposiciones legales aplicables. Así pues, se desprende que la autoridad demandada no otorga certeza y seguridad jurídica frente a los actos impugnados, en razón de que no cumple cabalmente con los requisitos legales necesarios, violentando en perjuicio del impetrante las garantías de seguridad jurídica como es la debida fundamentación y motivación, transgrediendo el principio de la exacta aplicación de la Ley

En refutación a los conceptos de nulidad vertidos por el impetrante, las autoridades demandadas, refiere en lo medular que:

- No existe transgresión a los artículos 16 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1.8 fracción VII del Código Administrativo del Estado de México, en razón de que al emitir el citatorio a garantía de audiencia se cumplieron con la debida fundamentación y motivación al igual que la resolución de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno.

Analizados los argumentos de disenso expresados por la parte actora, su refutación por parte de la autoridad demandada y valoradas las pruebas aportadas por las partes, conforme a las reglas de la lógica y de la sana crítica, según lo disponen los artículos 95 y 105 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, esta Juzgadora arriba a la conclusión, de que asiste razón jurídica al accionante.

Lo anterior, en virtud de que el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte de interés establece:



**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 [...]

Este precepto constitucional, consagra la garantía de legalidad que todo acto de autoridad, ya sea privativo o de molestia, debe contener a efecto de otorgar a su destinatario la oportunidad de conocer las razones que asisten a la autoridad emisora para justificar su acto.

Así, el texto Constitucional resulta imperativo para que las autoridades expresen tanto las disposiciones legales aplicables al caso como las circunstancias, motivos o razonamientos que hayan tomado en cuenta para su formulación, debiendo existir adecuación entre tales normas y motivos.

El criterio anterior se confirma con la jurisprudencia número 9 sustentada por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, cuyo rubro y texto señalan:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.**

**SE DEBEN EXPRESAR EN EL MOMENTO DE PRODUCIRSE.-** Al señalar el artículo 16 de la Constitución General de la República que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, exige que tanto las disposiciones legales como las circunstancias o motivos aplicables al caso se mencionen al producirse dicho acto, SIN QUE PUEDAN SUPLIRSE ESTOS REQUISITOS EN LAS CONTESTACIONES DE DEMANDA de los juicios de lo contencioso administrativo o en cualquier otro escrito que formulen con posterioridad las autoridades responsables.

En esa tesitura, es evidente que la autoridad demandada al momento de emitir el citatorio a garantía de audiencia de seis de abril, el acta de garantía de audiencia de veintidós de abril, y la resolución de veinticinco de agosto todos del año que transcurre, fundamentó los mencionados actos en el párrafo segundo del Noveno Transitorio de la Ley de Responsabilidades de los

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO

Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, es decir, en una Ley que ya se encontraba abrogada y la cual no era aplicable en virtud de que el procedimiento incoado al gobernado se inició el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, tiempo en el que ya se encontraba vigente la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

Lo anterior es así, pues si bien, el **Subcontralor de Substanciación, Resolución y Responsabilidades adscrito a la Contraloría Interna Municipal de Tlalnepantla de Baz**, fundamenta su actuar en el segundo párrafo del artículo Noveno Transitorio que, en el que se determina que a su entrada en vigor, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, quedaría abrogada. Así, los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas, se substanciarían y resolverían conforme a la legislación vigente al momento de su inicio.

De esta manera, debe quedar claro que no pasa desapercibido para esta Juzgadora, en un primer momento, se adoptó un criterio en relación a la forma en la que deberían desarrollarse los procedimientos disciplinarios relacionados con hechos acontecidos antes del diecinueve de julio de dos mil diecisiete (fecha de la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México) y cuya secuela procedimental hubiese comenzado en forma posterior a esa fecha.

En ese tenor, se consideró, con base en una interpretación de los artículos segundo y noveno transitorios de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, que las conductas acontecidas antes de la entrada en vigor de esa norma, deberían sustanciarse en sujeción a las normas vigentes en la época en que acontecieron los hechos y, por tanto, la ley procesal aplicable lo era la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios vigente hasta el dieciocho de julio de dos mil diecisiete.

Posteriormente, con el avance del nuevo régimen de responsabilidades administrativas, se generaron nuevos criterios que condujeron a este Tribunal Administrativo a reflexionar sobre el tema antes planteado y modificar el propio, tales como el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia



Administrativa del Segundo Circuito, en el juicio de **amparo 383/2018** y el amparo en **revisión 198/2018**.

En tales procesos federales se determinó que de acuerdo con los artículos segundo y noveno transitorios de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, los procedimientos iniciados en forma posterior a la vigencia de dicho ordenamiento, deben substanciarse con base en las disposiciones adjetivas que en ese cuerpo normativo se contienen, pues expresamente así lo señala la normatividad transitoria.

En tal sentido, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, identificó la distinción entre los aspectos **sustantivo** y **procesal** de un ordenamiento legal. El primero de ellos se refiere a la falta administrativa que se imputa al servidor público, así como a la sanción que le debe ser impuesta. El segundo, orienta a saber cuáles disposiciones procesales y de qué cuerpo legal, deben aplicarse para concluir con el acto de autoridad por el que se determinará la situación jurídica de la persona que se encuentra sometida al procedimiento disciplinario.

Bajo esta perspectiva, dicho Tribunal Colegiado consideró que, para la resolución de las conductas cometidas por servidores públicos en forma previa al diecinueve de julio de dos mil diecisiete (fecha en la que entró en vigor la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios), la norma aplicable en el aspecto **sustantivo**, lo es aquella que se encontraba vigente en el momento de su consumación, en este caso, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, pues sólo de esa manera podría entenderse que el imputado tuvo a su alcance la posibilidad de conocer cuáles eran las disposiciones a las que se encontraba sujeto y, consiguientemente, que se respetara a su favor, el principio de irretroactividad previsto por el artículo 14 de la Constitución Federal.

No obstante ello, el régimen **procesal** aplicable a dichas conductas, es decir las cometidas antes del diecinueve de julio de dos mil diecisiete, en aquellos casos en los que el procedimiento no hubiese iniciado antes de esa fecha, la normatividad procesal que debía emplearse es la vigente a la fecha del inicio del procedimiento, es decir, por la Ley de Responsabilidades



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



Administrativas del Estado de México y Municipios que actualmente se encuentra en vigor.

Ahora bien, dentro de esta evolución de criterios – lo cual es connatural a la función jurisdiccional- el viernes siete de junio de dos mil diecinueve a las diez horas con trece minutos fue publicado en el Semanario Judicial de la Federación la tesis aislada I.4o.A.164 A (10a.) emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la cual aporta aspectos no considerados en los criterios sostenidos en el juicio de amparo 383/2018 y el amparo en revisión 198/2018 por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

Tales aspectos conducen a reconsiderar la necesidad de tener como norma procesal aplicable a las conductas cometidas en forma previa al diecinueve de julio de dos mil diecisiete a aquella que se encontraba vigente en esos momentos, es decir la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, sin disociar los aspectos sustantivos de los procesales, tal y como originalmente lo resolvió esta Sala Especializada antes de la emisión de las sentencias dictadas en el amparo 383/2018 y el amparo en revisión 198/2018.

Para una mejor ilustración se reproduce a continuación el texto de la tesis aislada I.4o.A.164 A (10a.) emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismo que es el siguiente:<sup>1</sup>

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. A LOS PROCEDIMIENTOS CORRESPONDIENTES A CONDUCTAS REPROCHADAS COMETIDAS BAJO LA VIGENCIA DE LA ABROGADA LEY FEDERAL RELATIVA, LES SON APLICABLES LAS REGLAS DE ÉSTA Y NO LAS DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

Si la conducta reprochada en un procedimiento

<sup>1</sup> Época: Décima Época. Registro: 2020030. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Publicación: viernes 07 de junio de 2019 10:13 h. Materia(s): (Administrativa). Tesis: I.4o.A.164 A (10a.)



administrativo disciplinario se cometió cuando regía la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos -LFRASP-, pero éste se sustancia conforme a la vigente Ley General de Responsabilidades Administrativas -LGRA-, surge la interrogante consistente en ¿quién es competente para tramitar esos procedimientos y cuál es el régimen para aplicar las sanciones? En principio, parece no existir duda de que, por la fecha de comisión de las conductas sancionadas, debe aplicarse la LFRASP en lo sustantivo; sin embargo, la adjudicación de consecuencias previstas en leyes sustantivas se obtiene a partir de aplicar reglas de procedimiento y de resolución creadas para aquéllas. Lo anterior, porque los procedimientos son cauces, métodos o secuelas para determinar aspectos sustantivos como: derechos, obligaciones, responsabilidades, sanciones, etcétera, por lo que intentar aplicar normas sustantivas pertenecientes a un ordenamiento y sistema, a partir de reglas procedimentales que atienden a otra ley y sistema regulatorio, es conjuntar disposiciones que tienen fines, objetivos y racionalidades distintas. Así, en muchos casos, esto no permite disociar unas disposiciones de otras, pues lo adjetivo o procedimental se entremezcla con lo sustantivo para precisar efectos y resultados, considerando como un todo la secuela y concatenación de elementos o fases de una cadena que: i) parte de una falta, lo que determina ii) desplegar un procedimiento ad hoc y particular para concluir, en su caso, iii) con la imposición de una sanción, resultante y producto de esos antecedentes o presupuestos. En este contexto, para no defraudar tanto derechos como propósitos regulatorios, lo pertinente es extender la pervivencia de la LFRASP, tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo, para sancionar conductas consumadas durante su vigencia, por lo que la LGRA no puede servir de sustento, incluso procedimental,

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO

para sancionar conductas realizadas bajo la vigencia de la LFRASP, pues ello atiende a que, en cuanto a la interpretación de normas adjetivas o procedimentales, debe existir razonabilidad, pues los nuevos procedimientos y competencia de las autoridades que actúan conforme a la LGRA, guardan conexión y tienen sentido con el tipo de falta cometida, pero ésta debe estar prevista en el ordenamiento respectivo, en el entendido de que esta última legislación distingue expresamente entre faltas graves y no graves, incluso entre las cometidas por particulares en connivencia con servidores públicos, pero a partir de razones, causas, propósitos y consecuencias distintas de lo previsto en la que le antecedió, lo que no es compatible con la LFRASP. Ello se considera así, pues la LGRA prevé reglas específicas o diferenciadas en cuanto a etapas procesales, caducidad, procedencia y valoración de pruebas, autoridades involucradas – investigadora, sustanciadora y resolutora –, así como tipos de faltas, sanciones y autoridades vinculadas en la aplicación de la ley. En estas condiciones, no puede hacerse una separación tajante entre normas sustantivas y adjetivas, sin ver el contexto sistemático, estructural y funcional del paquete normativo que contempla la ley vigente, distinto al de la abrogada, pues aquélla establece nuevas competencias y procedimientos atendiendo a un esquema de tipificación y sanción, problemas sociales y jurídicos que dan importancia especial al combate a la corrupción, lo cual es incompatible con el esquema procedimental y sustantivo de la LFRASP. **Por tanto, si la conducta se actualizó bajo la vigencia de la LFRASP, debe aplicarse también ésta en lo relativo al procedimiento y criterios de sanción correspondientes, y no la LGRA, que contiene una categorización incompatible para el viejo modelo, a saber, distinción en la aplicación y tratamiento de faltas graves y no graves bajo referentes y para**



propósitos diferenciados, tomando en consideración que estos criterios interpretativos y de operatividad de regulaciones se inscriben en las amplias facultades decisorias y de solución de conflictos que se deducen del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante lagunas del orden jurídico aplicable, pero que determinan la intervención de tribunales para la solución razonable y justa de controversias en temas de fondo.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión administrativa (Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) 81/2019. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, encargado de la defensa jurídica del titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Cultura. 2 de mayo de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Marco Antonio Pérez Meza.

Esta tesis se publicó el viernes 07 de junio de 2019 a las 10:13 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

No obstante, a lo anterior el veintitrés de octubre de dos mil veinte, se resolvió la contradicción de tesis, en la que se sostiene que es válido llevar a cabo un procedimiento conforme a la nueva legislación, a pesar de que la conducta se hubiere cometido con anterioridad a su entrada en vigor.

Lo anterior se sustenta en la **contradicción de tesis 103/2020**, criterio de la **Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación** que a la letra señala:

**Registro digital:** 29535  
**Asunto:** CONTRADICCIÓN DE TESIS 103/2020.  
**Décima Época**  
**Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 79, Octubre de 2020, Tomo I, página 881  
**Instancia:** Segunda Sala



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LA INFRACCIÓN HAYA OCURRIDO ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017 SIN QUE SE HUBIERE INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, RESULTA APLICABLE PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 103/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 8 DE JULIO DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTES: ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

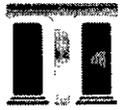
2. Presupuestos procesales

4. 2.1. Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número Plenario 5/2013 del Tribunal Pleno, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de diverso Circuito de la misma especialidad (administrativa), cuyo conocimiento es exclusivo de la Sala, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

5. 2.2. Legitimación. La denuncia proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, pues su denunciante –Secretario de la Función Pública– figura como parte dentro de uno de los asuntos en conflicto.

3. Criterios contendientes

6. En principio conviene precisar que la resolución dictada por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver la contradicción de tesis 12/2019 de la que derivó la jurisprudencia PC.I.A. J/157 A (10a.), de título y subtítulo: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS CASOS EN QUE LA AUTORIDAD HAYA SUSTANCIADO LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL RELATIVA VIGENTE ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017, EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DEBERÁ CONCLUIR EN TÉRMINOS DE ESA MISMA NORMATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS).", no ha sido remitida por ese órgano jurisdiccional; sin embargo, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, según lo dispone su numeral 2, se invoca como hecho notorio que en el Semanario Judicial de la Federación se encuentra publicada dicha jurisprudencia con su



respectiva resolución; además, cuando se remitió para su publicación se hizo en conjunción con la copia certificada de la resolución que sustentó el criterio; por tanto, se tiene por satisfecho ese requisito.

7. En relación con la vigencia de dicho criterio, es conveniente precisar que se trata de una resolución dictada por un Pleno de Circuito, quien en términos del artículo 41 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tiene competencia para conocer de las contradicciones de tesis y solicitudes de sustitución de jurisprudencia; por ello, es incuestionable que el único medio a través del cual puede cambiar un criterio es a través de la solicitud de sustitución de jurisprudencia, la que una vez resuelta, en términos del artículo 230, último párrafo, de la Ley de Amparo, la resolución se publicará y distribuirá en los mismos términos que establece esa legislación. De ahí que se puede concluir que, si no ha remitido alguna anotación al Semanario Judicial de la Federación, tal criterio sigue vigente, por lo que se concluye que está satisfecho ese requisito.

8. A continuación, se describen las ejecutorias que dieron origen a la presente denuncia. Por razón de método, únicamente se narran las circunstancias y argumentos relacionados con el posible tema de contradicción, que consiste en determinar conforme a qué legislación procede sustanciar un procedimiento de responsabilidad, si la infracción presuntamente cometida ocurrió antes de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pero el procedimiento no había sido iniciado.

9. 3.1. Criterio del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver la contradicción de tesis 12/2019. El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito conoció de los criterios contendientes entre el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el recurso de revisión RF. 81/2019, y el Décimo Quinto Tribunal Colegiado de la misma materia y Circuito, al resolver el amparo directo DA. 123/2019, y determinó que existía la contradicción de tesis planteada, ya que ambas ejecutorias tuvieron su origen en controversias planteadas por servidores públicos (del ámbito federal y de la Ciudad de México, respectivamente), en las cuales fue materia de cuestionamiento si los procedimientos disciplinarios debieron ser tramitados con fundamento en la legislación vigente en la fecha en que ocurrieron los hechos probablemente irregulares, o bien, de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuya entrada en vigor fue posterior.

10. Para resolver la contradicción, el Pleno de Circuito retomó las consideraciones de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 133/2017, las cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 108/2017 (10a.), consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 45, Tomo II, agosto de 2017, página 1154, «con número de registro digital: 2014977 y en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas» cuyos título, subtítulo y texto son: "PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. PARA DETERMINAR LA LEGISLACIÓN APLICABLE PARA SU TRÁMITE Y RESOLUCIÓN, DEBE ATENDERSE AL MOMENTO EN QUE INICIA LA ETAPA DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA."



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



11. Derivado de lo anterior, advirtió que la desvinculación de etapas procedimentales estrechamente relacionadas puede comprometer la integridad y la congruencia de un procedimiento (y, consecuentemente, la consecución de sus fines), lo cual es un riesgo análogo para el caso de pretender aplicar los resultados de una investigación basada en una ley, para la sustanciación de un trámite basado en otra.

12. Por ende, para evitar tal división de aspectos consustanciales, consideró que lo procedente es que, si los actos de índole adjetiva, en una etapa, son llevados de acuerdo con las reglas de una ley, los subsecuentes deben estar regidos por la misma, en tanto aquéllos se verán reflejados en ésta y son un presupuesto de su adecuada finalización.

13. En este entendido, conforme a una interpretación funcional, procedió a considerar que, para efectos del tránsito legislativo el procedimiento administrativo señalado por el legislador es el que inicia con la fase de investigación, toda vez que, la vigente ley general establece una estrecha relación entre las distintas etapas, al grado que los resultados obtenidos por el área investigadora trascienden a la actuación de la diversa sustanciadora y los de ésta, a su vez, son determinantes para la fase de resolución, particularmente, en cuanto a qué autoridad tendrá competencia para conocerla y a los derechos ejercidos por las partes que, en su caso, deberán ser tomados en cuenta para la determinación definitiva.

14. En otras palabras, señaló que se entiende que el artículo tercero transitorio no hace referencia a las etapas de sustanciación y de sanción, únicas seguidas en forma de juicio de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que iniciaban con el oficio citatorio que, al efecto, fue expedido, puesto que, en ese entendido, se genera una incompatibilidad normativa que dificulta a las autoridades involucradas el ejercicio de sus facultades y propicia la inseguridad jurídica de las partes involucradas.

15. En consecuencia, determinó que el procedimiento al que se refirió el legislador en el transitorio se debe considerar iniciado con la investigación sólo para este efecto, es decir, para determinar la legislación aplicable en razón del tiempo, sin considerar otros aspectos como la interrupción de los plazos para que prescriba la facultad. De suerte que si el área encargada condujo ésta con base en un ordenamiento anterior a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el procedimiento debe concluir en términos de la ley vigente a su inicio, para lo cual, en su caso, procederá la intervención de autoridades sustitutas de aquellas cuyas atribuciones fueron modificadas con motivo de la reforma integral en materia de combate a la corrupción.

16. Este criterio que fue recogido en la tesis PC.I.A. J/137 A (10a.), de título, subtítulo y texto:

"RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN LOS CASOS EN QUE LA AUTORIDAD HAYA SUSTANCIADO LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL RELATIVA VIGENTE ANTES DEL 19 DE JULIO DE 2017, EL



PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DEBERÁ CONCLUIR EN TÉRMINOS DE ESA MISMA NORMATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS). La Ley General de Responsabilidades Administrativas tuvo su origen en la creación de un sistema uniformado de combate a la corrupción –el cual inició con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015– y entró en vigor el 19 de julio de 2017; no obstante, de conformidad con el artículo tercero transitorio de su decreto de expedición, los procedimientos administrativos iniciados antes de esta última fecha deberán concluir según las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. Por otro lado, la citada ley general contiene diversas particularidades, como son: una clara distinción entre las fases de investigación, de sustanciación y de resolución; la existencia de la caducidad de la instancia; la posibilidad de confesar la responsabilidad para obtener una reducción de las sanciones; el reconocimiento del carácter de parte procesal al denunciante; la existencia de medios de impugnación contra decisiones preliminares y, de manera destacada, la exigencia de presentar un informe de presunto responsabilidad a cargo de la autoridad investigadora, en el que debe calificarse la gravedad de las conductas investigadas, lo cual determinará si el encargado de emitir la resolución es un órgano administrativo (para faltas no graves) o un tribunal de justicia administrativa (sobre faltas graves). Lo anterior evidencia una estrecha vinculación entre las diversas etapas adjetivas que, inclusive, están reguladas en un mismo libro de la ley, mientras que las actuaciones relacionadas con el citado informe son de tal relevancia que pueden dar lugar a la improcedencia del procedimiento, por una indebida determinación de la competencia o por la falta de elaboración de aquel informe. Así, la falta de regulación de estos aspectos en ordenamientos como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pone de manifiesto que no solamente existen diferencias formales o respecto de derechos procesales, sino una verdadera incompatibilidad entre las etapas de investigación seguidas a partir de las leyes anteriores y el trámite instituido por la ley general. En ese contexto, conforme a una interpretación funcional del artículo tercero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, el procedimiento al que hace referencia se debe entender iniciado con la fase de investigación, sólo para este efecto, de suerte que si el área encargada condujo ésta con base en un ordenamiento anterior a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el procedimiento debe concluir en términos de la ley vigente a su inicio, para lo cual, en su caso, procederá la intervención de autoridades sustitutas de aquellas cuyas atribuciones fueron modificadas con motivo de la reforma integral en materia de combate a la corrupción.”

17. 3.2. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito al resolver la revisión fiscal 23/2019. El Tribunal Colegiado conoció de la revisión fiscal promovida en contra de la sentencia de la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que declaró la nulidad del procedimiento y resolución sancionadora por estimar que dicha resolución era ilegal, al haber derivado de un procedimiento sancionador que se sustanció sobre la base de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los



**TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO**



Servidores Públicos, cuando la normatividad aplicable era la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

18. El Tribunal Colegiado declaró fundados los agravios al estimar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas no puede servir como fundamento procedimental para imponer sanciones a una conducta cometida bajo la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

19. Señaló que los procedimientos son cauces, métodos o secuelas para determinar aspectos sustantivos como: derechos, obligaciones, responsabilidades, sanciones, etcétera. Intentar aplicar normas sustantivas pertenecientes a un ordenamiento y sistema, a partir de reglas procedimentales que atienden a otra ley y sistema regulatorio, es mezclar disposiciones que tienen fines, objetivos y racionalidades distintas. También que la seguridad jurídica determina que si una conducta se realizó y el régimen jurídico asocia un procedimiento para determinar sus consecuencias, no puede introducirse uno distinto que está asociado y diseñado para otra clase de conductas y procedimientos, desde el punto de vista material y temporal.

20. En ese contexto, estimó pertinente extender la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo o procedimental, para sancionar conductas consumadas durante su vigencia, ello ya que, en cuanto a la interpretación de normas adjetivas o procedimentales, debe existir razonabilidad, pues los nuevos procedimientos y competencia de las autoridades que sancionan conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, guardan conexión y tienen sentido con el tipo de falta cometida, pero que debe estar previsto en el ordenamiento respectivo, en el entendido que esta última legislación, distingue expresamente entre faltas graves y no graves, incluso entre faltas cometidas por particulares en convivencia con servidores públicos, pero a partir de razones, causas, propósitos y consecuencias distintas de lo previsto en la que antecedió, lo que, por supuesto, no es compatible con las disposiciones de la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

21. Así, no puede hacerse una separación tajante entre normas sustantivas y adjetivas o procedimentales, sin ver el contexto sistemático, estructural y funcional del paquete normativo que contempla la vigente ley, distinto al de la que precedió.

22. En consecuencia, determinó que si la conducta se actualizó bajo la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se debe aplicar también ésta en lo relativo al procedimiento y criterios de sanción correspondientes, y no el contenido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que contiene una categorización incompatible para el viejo modelo, a saber, distinción en la aplicación y tratamiento de faltas graves y no graves bajo referentes y para propósitos diferenciados.

#### 4. Existencia de la contradicción

23. La contradicción de tesis tiene el objetivo de unificar criterios jurídicos ante la posible discrepancia en el proceso de



interpretación. Para determinar su existencia basta con identificar una diferencia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.(2)

24. En ese sentido, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que se cumplen con los supuestos necesarios que actualizan la existencia de la contradicción de tesis, en razón que:

i. Los tribunales contendientes conocieron de una misma cuestión litigiosa, consistente en determinar con qué norma procede tramitar el procedimiento de responsabilidad administrativa en los supuestos en que la conducta se haya realizado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pero que no se haya iniciado investigación; y

ii. Adoptaron criterios jurídicos discrepantes en la solución de la controversia que tuvieron a su consideración. Por un lado el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que la legislación aplicable para el procedimiento es la vigente en la fecha en que se inició la investigación, por tanto, si la conducta se ejecutó antes del diecinueve de julio de dos mil diecisiete pero la investigación inició en esa fecha o en una posterior, el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito concluyó que la legislación aplicable para el procedimiento es la vigente en la que se cometió la conducta.

25. En razón de lo expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que sí existe la contradicción de tesis, surgiendo la interrogante consistente en determinar: ¿Conforme a qué legislación procede sustanciar un procedimiento de responsabilidad, si la infracción presuntamente cometida ocurrió antes de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pero el procedimiento no había sido iniciado?

##### 5. Estudio

26. En primer término, debe mencionarse que de acuerdo con el artículo 73 constitucional(3) que establece las facultades del Congreso de la Unión, se advierte que corresponde a éste expedir la ley general que regule la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

27. Ahora bien, con motivo de las reformas atribuibles a una política referente al combate a la corrupción fueron reformados diversos ordenamientos (tales como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como reformas al Código Penal Federal, entre otros) entre ellos, se ordenó la emisión de la Ley General de Responsabilidades Administrativas la cual, de acuerdo a las reglas transitorias(4) conducentes del decreto por



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



el cual fue publicada, en conjunto con otras disposiciones vinculadas, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se estableció que:

"Tercero. La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente decreto.

"En tanto entra en vigor la ley a que se refiere el presente transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente decreto.

"El cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una vez que ésta entre en vigor, serán exigibles, en lo que resulte aplicable, hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con la ley de la materia, emita los lineamientos, criterios y demás resoluciones conducentes de su competencia.

"Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. ..."

28. Derivado de los transitorios antes mencionados se advierte que el primer día de vigencia de la Ley General de Responsabilidades Administrativas fue el diecinueve de julio de dos mil diecisiete, por lo que después de esa fecha, los procedimientos pendientes de resolución deben concluir con base en las leyes aplicables a su inicio.

29. Sin embargo, dentro de los supuestos regulados no se estableció cual sería el ordenamiento aplicable para resolver las conductas posiblemente infractoras cometidas antes de la vigencia de la ley general sobre las cuales no se hubiere iniciado la investigación correspondiente.

30. Así, la Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla reglas específicas en cuanto a etapas procesales, reglas sobre caducidad, procedencia y valcación de pruebas, autoridades involucradas –investigadora, sustanciadora y resolutora–,(5) así como tipos de faltas,(6) sanciones y autoridades vinculadas en la aplicación de la ley (7) De manera que el nuevo procedimiento en materia de responsabilidades administrativas se compone de diversas etapas:

1. Diligencias para adquirir información y medios de prueba, iniciadas de oficio, con motivo de una auditoría o a partir de una denuncia, que concluyen si la autoridad advierte la comisión de irregularidades, con su calificación y la emisión de un informe;

2. La integración del expediente a partir de la admisión del informe, el emplazamiento y la citación a las partes, la celebración de una audiencia inicial, el ofrecimiento, la admisión y el desahogo de pruebas, así como alegatos, y el cierre de instrucción; y,

3. El dictado de la resolución.



31. Asimismo, distingue labores que asigna a autoridades diferentes entre sí, aun cuando pertenezcan al mismo órgano contralor, da paso a la participación de diversos agentes, además de a la autoridad y a los imputados, da el carácter de terceros a quienes se puedan ver afectados por la resolución final, incluyendo la parte denunciante. Derivado de ello, surgen nuevas obligaciones, como lo es la notificación a estos últimos, a fin de que las resoluciones alcanzadas puedan ser materia de impugnación a través de recursos ordinarios. Los deberes a cargo del investigador también se amplían, con la formulación del informe de presunta responsabilidad, en el cual, entre otros aspectos, se califica como grave o no grave la conducta imputada, y se da noticia de las pruebas que serán ofrecidas para acreditar la irregularidad.

32. Todo esto influye en gran medida en el nuevo procedimiento regulador por parte de la ley general, puesto que con la anterior ley, la mencionada calificación previa de la conducta solamente tenía efectos relevantes en cuanto a la decisión de fondo, mientras que actualmente influye en aspectos adjetivos.

33. De tal modo, se advierte la incorporación de instituciones jurídicas novedosas que conllevan, por una parte, el establecimiento de derechos procesales a favor de quien denunció los hechos y de quien resiente la imputación, así como de mecanismos para abonar a la seguridad jurídica de las partes involucradas y para coadyuvar en la correcta solución del caso; por otra, la ya referida creación de un procedimiento provisto de distintas fases claramente diferenciadas, pero con un necesario nexo entre sí, por haber sido constituidas de manera concatenada y sistemática. Es decir, las diversas fases, desde la investigación hasta la resolución, están estrechamente vinculadas, ya que su diseño corresponde al de un mecanismo secuencial, en el que las determinaciones iniciales influyen en el trámite posterior.

34. Contrario a lo anterior, en las normas abrogadas –Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos/Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos– no había participación directa de las partes durante la investigación (además, no se reconocía ese grado de intervención al denunciante), tampoco había asunción de responsabilidad como incentivo para coadyuvar en aquélla; medios de defensa ordinarios durante la etapa de sustanciación ni una actuación específica para determinar la gravedad (como es el informe de presunta responsabilidad), sino hasta la imposición de la medida sancionatoria.

35. No obstante lo anterior, y que la nueva legislación prevea derechos procesales que no existían, como la intervención de la parte denunciante, de los cuales no gozarán quienes hayan sido investigados o presentado denuncias bajo la normatividad abrogada, cabe mencionar que tratándose de normas procesales no existe adquisición de derechos adjetivos ni son aplicables, por lo general, las reglas atinentes a la aplicación retroactiva (ya sea en perjuicio o en beneficio), aunado a que la combinación de ambos regímenes generaría una incompatibilidad que podría provocar un perjuicio en la investigación y eventual sanción de irregularidades.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



36. De manera que, si el artículo tercero transitorio(8) de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que sólo los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esa normativa se sustanciarán conforme a la ley anterior; no puede extenderse esa regla a los asuntos no iniciados. Por tanto, es válido llevar a cabo un procedimiento conforme a la nueva legislación, a pesar de que la conducta se hubiere cometido con anterioridad a su entrada en vigor.

37. Ello en atención a que la Ley General de Responsabilidades Administrativas fue creada como un cuerpo normativo que busca englobar la totalidad de las actuaciones necesarias para determinar la existencia de causales de responsabilidad y, en su caso, sancionarlas, regulando desde los aspectos más esenciales hasta los accesorios. Lo cual generó que las etapas procedimentales estuvieran enlazadas y tuvieran un efecto unas respecto de otras; de manera relevante, la investigación hacia la resolución, con motivo del tratamiento diferenciado entre conductas calificadas como graves y las que no lo fueron. En contraste, las leyes anteriores no prevén realizar esa calificación previa a la etapa de sustanciación y tampoco un método para definir quién debe resolver sobre la sanción

38. Por tanto, por la estrecha vinculación entre la fase de investigación -la cual prevé elementos antes inexistentes- y las posteriores, se cuenta con elementos para advertir la modificación de las normas adjetivas existentes antes de la vigencia de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y las que ésta contiene, particularmente, en cuanto al tránsito de la fase de investigación a la de resolución que, además de contar con la adición de las prerrogativas y los agentes participantes ya indicados, requiere una determinación previa de la gravedad de la imputación.

39. Luego, si la autoridad efectuó la investigación sin apegarse a las reglas de la ley general, someterla a iniciar el procedimiento, en su fase de sustanciación, con base en ésta, la obligaría a hacerla sin calificación previa sobre la gravedad de las conductas, contenida en el informe de presunta responsabilidad, que determina tanto la competencia como las reglas de trámite, lo cual, inclusive podría ocasionar la actualización de causales de improcedencia y sobreesimiento, con el riesgo de obstaculizar el cumplimiento de los fines de la norma e, inclusive, impunidad por conductas constitutivas de responsabilidad, con motivo de vicios adjetivos de carácter formal. En otras palabras, la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece un sistema concatenado incompatible con lo establecido conforme a la ley abrogada o a las disposiciones derogadas, por lo que en la sustanciación del procedimiento administrativo debe regir la aplicación de uno solo de estos ordenamientos.

40. Es decir, no es viable pretender iniciar una investigación basada en una ley (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), para que, conforme a los resultados, la sustanciación del procedimiento se realice basado en otra (Ley General de Responsabilidades Administrativas) conforme a la cual aspectos sustanciales quedan definidos a partir de las anteriores actuaciones. Por lo que lo procedente es que, si los actos de índole adjetivo en una etapa son llevados de acuerdo con las reglas de una ley, los



subsecuentes deben estar regidos por la misma, en tanto aquéllos se verán reflejados en ésta y son un presupuesto de su adecuada finalización.

41. En conclusión, como los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas implican que el trámite sea uniforme, desde la investigación hasta la resolución, y sus etapas no se puedan entender de manera aislada, el procedimiento al que se refirió el legislador en el transitorio se debe considerar iniciado con la investigación para determinar la legislación aplicable en razón del tiempo; por tanto, si la conducta se ejecutó antes del diecinueve de julio de dos mil diecisiete pero la investigación inició en esa fecha o en una posterior, el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

42. Ahora bien, es cierto que un punto importante es la calificación de la conducta como grave o no grave, lo que no se realizaba de manera previa con la anterior legislación; sin embargo; ello no representa un obstáculo, porque la gravedad de la conducta estaba establecida en el artículo 13, antepenúltimo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en los términos siguientes: "... En todo caso se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XVI, XIX, XIX-C, XIX-D, XXII y XXIII del artículo 8 de la ley.", lo que pone de manifiesto que existía un parámetro eficaz para hacer esa calificación de manera previa, como lo establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el nuevo procedimiento; por tanto, ahora con el nuevo procedimiento se tiene la obligación de hacer la calificación de manera previa a la resolución.

43. Por tal motivo, cabe precisar que, una vez concluida la investigación, la autoridad encargada de tramitar el procedimiento e imponer en su caso la sanción correspondiente, será aquella competente conforme a lo previsto en la presente ejecutoria

#### 6. Criterio que debe de prevalecer

44. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 216, párrafo segundo, 217, párrafo primero y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, redactado de la siguiente manera:

Hechos: El Pleno de Circuito y el Tribunal Colegiado de Circuito contendientes analizaron cuál legislación resulta aplicable para el procedimiento de responsabilidad administrativa si la conducta se ejecutó antes del 19 de julio de 2017, pero la investigación inició en esa fecha o en una posterior. Al respecto llegaron a soluciones contrarias, pues para el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito concluyó que la legislación aplicable para el procedimiento es la vigente en la fecha en que se cometió la conducta.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Justificación: La Ley General de Responsabilidades Administrativas fue creada como un cuerpo normativo que busca englobar la totalidad de las actuaciones necesarias para determinar la existencia de causales de responsabilidad y, en su caso, sancionarla, lo cual generó que las etapas procedimentales estuvieran enlazadas y tuvieran un efecto unas respecto de otras; la estrecha vinculación entre la fase de investigación y las posteriores, implica que el trámite sea uniforme, desde la investigación hasta la resolución, y sus etapas no se pueden entender de manera aislada. Ahora bien, de conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los procedimientos administrativos iniciados antes del 19 de julio de 2017 deberán concluir según las disposiciones aplicables vigentes a su inicio. Sin embargo, si la conducta se ejecutó antes de esa fecha, pero la investigación inició con posterioridad a ella, el procedimiento debe seguirse conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la resolución será emitida por la autoridad competente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

**SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos aquí redactados.**

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítase de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek. Los Ministros Alberto Pérez Dayán y José Fernando Franco González Salas emitieron su voto en contra.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24 fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.



Nota: La tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/157 A (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 71, Tomo III, octubre de 2019, página 3205, con número de registro digital: 2020920.

2. Jurisprudencia P./J. 72/2010, "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120, tesis P. XLVII/2009, "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS", Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.

3. "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

"El tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

"Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fijar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

"El tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

"La Sala Superior del tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

"...

"XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación."



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO



"4. "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

"Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente decreto.

"Tercero. La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente decreto.

"En tanto entra en vigor la ley a que se refiere el presente transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente decreto.

"El cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una vez que ésta entre en vigor, serán exigibles, en lo que resulte aplicable, hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con la ley de la materia, emita los lineamientos, criterios y demás resoluciones conducentes de su competencia.

"Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

"A la fecha de entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, todas las menciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en las leyes federales y locales así como en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidos a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"Una vez en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor de la referida ley general, se utilicen en el ámbito federal.

"Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los títulos primero, tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas."

5. Artículo 3, fracciones II, III y IV, Ley General de Responsabilidades Administrativas.



6. Artículo 3, fracciones XIV, XV, XVI y XVII, Ley General de Responsabilidades Administrativas.

7. Artículo 9 Ley General de Responsabilidades Administrativas.

8. "Tercero. ... En tanto entra en vigor la ley a que se refiere el presente transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente decreto.

"...

"Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio."

Expresado lo anterior, es importante llegar a la determinación que al iniciarse el procedimiento en la temporalidad en la que ya se encontraba vigente la nueva ley de Responsabilidades administrativas, la autoridad demandada debía fundamentar dicho procedimiento en la Ley de Responsabilidades Administrativas vigente y no así en la Ley Abrogada, pues se aprecia que la autoridad se fundó en esa Ley, tomando en consideración el momento en que se cometió la conducta atribuida al justiciable, sin embargo, no tomó en cuenta que el procedimiento que hoy nos ocupa se inició hasta el año dos mil veintiuno, por lo tanto, se debía tramitar con la ley que se encontraba vigente al momento en que fue iniciado, aún y cuando la falta se haya consumado el veintiocho de diciembre de dos mil dieciséis.

Es importante destacar que los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esa normativa se sustanciarán conforme a la ley anterior; no obstante, esa regla no debe extenderse a los asuntos no iniciados, así bien en el caso concreto, al iniciarse el procedimiento hasta el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, la ley aplicable al mismo era la vigente al momento de su inicio es decir, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, y no así la ley de la materia ya abrogada, en consecuencia, es que se declara la invalidez del procedimiento instaurado al accionante, consistente en el citatorio a garantía de audiencia de seis de abril de dos mil veintiuno, desahogo a garantía de audiencia de veintidós de abril de dos mil veintiuno y resolución de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, al no encontrarse dichos actos debidamente fundados y motivados,

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE MÉXICO

ya que de ella se desprende que la autoridad responsable fundó la conducta atribuida del actor en el numeral 1, 2, 3 fracción VIII, 41, 42 fracción X-X, 43, 47 tercer párrafo, 59, 60, 63 y 91 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, situación que no debió acontecer en virtud de que la Ley citada se abrogó el dieciocho de julio de dos mil diecisiete, por lo que al haberse iniciado el procedimiento mediante acuerdo de diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, la Ley aplicable al procedimiento iniciado al impetrante era la que entró en vigencia el diecinueve de julio de dos mil diecisiete, la cual es la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, por lo tanto, se advierte que la autoridad demandada fundó todo el procedimiento, en una Ley que no le era aplicable.

Razones por las que se concluye, que la autoridad demandada en el procedimiento instaurado al accionante, consistente en el citatorio a garantía de audiencia de seis de abril de dos mil veintiuno, desahogo a garantía de audiencia de veintidós de abril de dos mil veintiuno y resolución de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, no señaló la debida fundamentación, por lo tanto, lo procedente en el presente asunto es declarar la **invalidez** de los actos impugnados, en términos de lo preceptuado por los artículos 1.11 fracción I en relación con el 1.8 fracciones VII del Código Administrativo del Estado de México

En mérito de lo expuesto y fundado; se:

**RESUELVE:**

**ÚNICO.-** Se declara la **invalidez** del procedimiento instaurado al accionante, consistente en el citatorio a garantía de audiencia de seis de abril de dos mil veintiuno, desahogo a garantía de audiencia de veintidós de abril de dos mil veintiuno y resolución de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, de conformidad a lo establecido en el Considerando Cuarto de la presente sentencia.

Notifíquese por Tribunal electrónico a [REDACTED]  
[REDACTED] y al **SUBCONTRALOR DE SUBSTANCIACIÓN, RESOLUCIÓN Y RESPONSABILIDADES ADSCRITO A LA CONTRALORÍA INTERNA**



**MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MÉXICO.**

Así lo resuelve y firma la Magistrada de la Novena Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, **REYNA ADELA GONZÁLEZ AVILÉS**, ante la Secretaria de Acuerdos, **LEONOR MEDINA JUÁREZ** Habilitada mediante Oficio TJA-P-781/2021 emitido el ocho de octubre de dos mil veintiuno por la Magistrada Presidente de este Órgano Jurisdiccional, quien DA FE.

**MAGISTRADA**

**SECRETARIA DE ACUERDOS  
HABILITADA**

**REYNA ADELA GONZÁLEZ  
AVILÉS**

**LEONOR MEDINA JUÁREZ.**

La que suscribe Leonor Medina Juárez, Secretaria de Acuerdos de la Novena Sala Especializada en Materia de Responsabilidades del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, habilitada con fundamento en la fracción IV, del artículo 57 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, CERTIFICA que el texto y firmas contenidas en la presente hoja, forman parte integrante de la sentencia dictada el tres de noviembre de dos mil veintiuno, dentro del expediente del juicio administrativo número 1371/2021.

RAGA/RCH

Artículos 3 y 143 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Así como lo dispuesto en los artículos 2 fracción I, VII, VIII y XII, 6 y 16 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios. En virtud de tratarse de información concerniente a una persona identificada o identificable. (Los datos testados de este documento se encuentran en las páginas 1y 27)