



TOCA DE RECLAMACIÓN. No. REC-082/2021-P-3

RECURRENTES: JEFES DE LOS DEPARTAMENTOS DE INVESTIGACIÓN Y SUBSTANCIACIÓN DE LA SUBDIRECCIÓN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE HUIMANGUILLO, TABASCO, EN SU CARÁCTER DE AUTORIDADES INVESTIGADORA Y SUBSTANCIADORA, RESPECTIVAMENTE, EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

MAGISTRADA PONENTE: M. EN D. DENISSE JUÁREZ HERRERA.

SECRETARIA DE ACUERDOS: LIC. ESTHER REYES VEGA.

VILLAHERMOSA, TABASCO. ACUERDO DE LA XXXI SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO, CORRESPONDIENTE AL VEINTISÉIS DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO.

1

V I S T O S.- Para resolver los autos del toca relativo a los Recursos de Reclamación radicados bajo el número **REC-082/2021-P-3**, interpuestos por los **Jefes de los Departamentos de Investigación y Substanciación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco**, en su carácter de autoridades investigadora y substanciadora, respectivamente, en el procedimiento de responsabilidad administrativa, en contra del **auto** de fecha **diecisiete de enero de dos mil veinte**, en el cual, antes del cierre de instrucción, se sobreseyó el procedimiento de responsabilidad administrativa *****, dictado dentro del expediente número **04/2020-S-E-LGRA**, por la **Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas** del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco y,

R E S U L T A N D O

1.- Por oficio ***** presentado ante la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa

del Estado de Tabasco, el ocho de enero de dos mil veinte, la Jefa del Departamento de Substanciación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, en su calidad de autoridad substanciadora, remitió las constancias originales del expediente administrativo ***** , incluidas las actuaciones originales del expediente de investigación ***** , integrado por el Jefe del Departamento de Investigación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, en su calidad de autoridad investigadora, con el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, seguido en contra de los CC. ***** , en su entonces calidad de Director de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales, Contralor Municipal, Jefe de Residente de Obra adscrito a la Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales y Residente de Obra adscrito a la dirección en cita, todos del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, respectivamente, así como en contra del particular ***** , por la comisión de sendas faltas administrativas calificadas como graves, específicamente, desvío de recursos públicos y uso indebido de recursos públicos, previstas en los artículos 54 y 71 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; lo anterior, a fin de que este tribunal continuara con el trámite correspondiente, de conformidad con la citada ley general.

2

2.- Mediante acuerdo de fecha **diecisiete de enero de dos mil veinte**, la **Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas** de este tribunal, a quien tocó conocer del asunto por razón de materia, y quien lo radicó bajo el número de expediente **04/2020-S-E-LGRA**, en su calidad de autoridad resolutora, tuvo por recibidos los autos del expediente referido, y determinó, antes del cierre de instrucción, sobreseer el procedimiento sancionador de responsabilidad administrativa ***** , en términos de lo establecido en el artículo 196, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al estimar, en esencia, que el Jefe del Departamento de Substanciación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, autoridad que



actuó como substanciadora en dicho procedimiento, carecía de facultades para tales efectos, habida cuenta que como ente emisor del acuerdo admisorio del procedimiento de responsabilidad administrativa de siete de octubre de dos mil diecinueve, no acreditó su legal y plena existencia, por lo que ordenó la devolución del expediente de trato a tal autoridad.

3.- Inconforme con el acuerdo anterior, a través de sendos oficios presentados el día diecinueve de febrero de dos mil veinte, los Jefes de los Departamentos de Investigación y Substanciación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, en su carácter de autoridades investigadora y substanciadora, respectivamente, en el procedimiento de responsabilidad administrativa, interpusieron recurso de reclamación.

4.- A través de los acuerdos de veinticinco y veintiséis de febrero de dos mil veinte, se dio cuenta por la Sala Especializada, de los medios de impugnación interpuestos, por lo que ordenó correr traslado de los mismos a los presuntos responsables y, a las autoridades investigadora y substanciadora, a fin de que en el término legal, manifestaran lo que a su derecho conviniera, derecho que no fue ejercido por las partes.

5.- Por acuerdos de fechas seis y siete de enero de dos mil veintiuno¹, se ordenó por la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, la remisión de los medios de impugnación referidos a la Presidencia de este tribunal, a fin de que se procediera a la resolución de los mismos por la Sala Superior, siendo recibidas las constancias referidas el día diecisiete de marzo de dos mil veintiuno.

¹ En términos del artículo **Tercero Transitorio**, incisos **b)** y **c)**, de los Lineamientos relativos a la reapertura de las actividades jurisdiccionales, para la ejecución del Programa de Reactivación Gradual y Ordenado de las Actividades Administrativas y Jurisdiccionales de este órgano constitucional autónomo, fue a partir del día treinta y uno de agosto de dos mil veinte, que se reanudaron plazos y términos jurisdiccionales, entre otros, para en segunda instancia, la emisión de sentencias de recursos de reclamación, revisión y apelación que estén en estado de resolución, así como para la tramitación y remisión a Ponencias de la Sala Superior de recursos de reclamación, revisión y apelación que se encuentren en la Secretaría General de Acuerdos, ello habida cuenta que el once de marzo de dos mil veinte, la Organización Mundial de la Salud decretó que el coronavirus SARS-CoV2 y la enfermedad COVID-19, debían calificarse como una pandemia, razón por la cual hubo un llamamiento a los países para que adoptaran medidas urgentes y agresivas; ante tal situación y, de conformidad con las medidas para hacer frente a la pandemia, decretadas por las autoridades de salubridad, se emitieron los Acuerdos Generales S-S/004/2020, S-S/005/2020, S-S/006/2020, S-S/007/2020, S-S/008/2020, S-S/009/2020 y S-S/010/2020, por medio de los cuales se suspendieron las actividades administrativas y jurisdiccionales de este tribunal, por los periodos que abarcaron desde el veinte de marzo hasta el treinta y uno de julio del año dos mil veinte.

6.- Mediante auto de veintitrés de abril de dos mil veintiuno, el Magistrado Presidente de este tribunal, admitió a trámite los recursos de reclamación interpuestos por las autoridades investigadora y substanciadora, radicándolos bajo el número de expediente **REC-082/2021-P-3**, asimismo, designó a la M. en D. Denisse Juárez Herrera, Magistrada titular de la Tercera Ponencia de la Sala Superior, para el efecto de que formulara el proyecto de sentencia correspondiente, finalmente, ordenó turnar el toca en que se actúa para tales efectos, mismo que fue recibido por la Magistrada Ponente el día ocho de junio de dos mil veintiuno, hecho lo anterior, se emite por este Pleno de la Sala Superior el fallo respectivo, en los siguientes términos:

CONSIDERANDO

PRIMERO.- COMPETENCIA DEL PLENO DE LA SALA SUPERIOR DE ESTE TRIBUNAL.- Este órgano colegiado es competente para conocer y resolver los presentes **RECURSOS DE RECLAMACIÓN**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 171, fracciones XXII y XXXVI², en relación con el diverso 142, segundo párrafo, de la Ley Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, publicada el quince de julio de dos mil diecisiete, en el Suplemento B al Periódico Oficial del Estado, número 7811 y que entró en vigor al día siguiente, así como 213 y 214 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

SEGUNDO.- PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS DE RECLAMACIÓN.- Son procedentes los recursos de reclamación, al cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 142 y 143 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco³, en relación con

² “**Artículo 171.-** Son facultades del Pleno las siguientes:

(...)

XXII. Resolver los recursos que se promuevan en contra de los acuerdos y resoluciones de las Salas;

(...)

XXXVI. Las señaladas en la presente y demás leyes que compete conocer al Pleno de la Sala Superior del Tribunal.”

³ “**Artículo 142.-** El Tribunal conocerá del Recurso de Reclamación que se promueva en contra de las resoluciones de las autoridades substanciadoras o resolutoras que admitan, desechen o tengan por no presentado el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la contestación o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción; y aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado.

Cuando la autoridad recurrida sea la autoridad substanciadora, el recurso de reclamación lo resolverá la Sala Especializada o, en el caso que el que acto sea de esta última, resolverá la Sala Superior.

Artículo 143.- La reclamación se interpondrá ante la autoridad substanciadora o resolutora, según corresponda, que haya dictado el auto recurrido, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.



los diversos 213 y 214 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas⁴, en virtud que las autoridades investigadora y substanciadora se inconforman del **auto de fecha diecisiete de enero de dos mil veinte**, en el cual, antes del cierre de instrucción, se sobreseyó el procedimiento de responsabilidad administrativa
*****.

Así también se desprende de autos (fojas 339 y 341 del expediente principal), que el acuerdo combatido les fue notificado a las autoridades investigadora y substanciadora recurrentes el día **once de febrero de dos mil veinte**, por lo que el término de **cinco días hábiles** para la interposición de los recursos de trato, transcurrió del **trece al diecinueve de febrero de dos mil veinte**⁵, siendo que los medios de impugnación fueron presentados el **diecinueve de febrero de dos mil veinte**, por lo cual, los recursos se interpusieron en tiempo.

TERCERO.- SÍNTESIS DE LOS AGRAVIOS DE LOS RECURSOS.- En estricta observancia a los principios procesales de exhaustividad y congruencia que rigen las sentencias, conforme a lo dispuesto en los artículos 96 y 97 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco vigente, se procede al estudio y resolución de los argumentos de reclamación hechos valer por las autoridades investigadora y substanciadora recurrentes, a través de los cuales medularmente sostienen:

Interpuesto el recurso, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de tres días hábiles para que exprese lo que a su derecho convenga; sin más trámite, se dará cuenta al Tribunal para que resuelva en el término de cinco días hábiles.

De la reclamación conocerá la autoridad substanciadora o resolutora que haya emitido el auto recurrido.

La resolución de la reclamación no admitirá recurso legal alguno.”

(Subrayado añadido)

⁴ “**Artículo 213.** El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones de las autoridades substanciadoras o resolutoras que admitan, desechen o tengan por no presentado el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la contestación o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción; y aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado.

Artículo 214. La reclamación se interpondrá ante la autoridad substanciadora o resolutora, según corresponda, que haya dictado el auto recurrido, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Interpuesto el recurso, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de tres días hábiles para que exprese lo que a su derecho convenga, sin más trámite, se dará cuenta al Tribunal para que resuelva en el término de cinco días hábiles.

De la reclamación conocerá la autoridad substanciadora o resolutora que haya emitido el auto recurrido.

La resolución de la reclamación no admitirá recurso legal alguno.”

(Subrayado añadido)

⁵ Descontándose del plazo anterior los días quince y dieciséis de febrero de dos mil veinte, por corresponder a sábado y domingo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 22 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco vigente.

6

- Que la Sala Especializada, al decretar el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa ***** , erróneamente consideró que con la fundamentación empleada en el acuerdo admisorio de tal procedimiento, no se justificó debidamente la legal existencia del Departamento de Substanciación de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, no obstante, contrario a ello, la fundamentación invocada es correcta y suficiente para acreditar su existencia, facultades, así como su ámbito de competencia por razón de la materia, grado y territorio, pues el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula la materia de responsabilidades administrativas, establece de manera clara y precisa que la facultad para aplicar sanciones en materia de responsabilidades administrativas en el ámbito municipal, corresponde al Órgano Interno de Control de los ayuntamientos, la cual es una competencia concurrente.
- Además, que tales facultades en materia de responsabilidades administrativas serán las determinadas en la ley, que en el caso es la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ordenamiento legal que establece los procedimientos que deben seguir los municipios para así ejercer tales facultades, las que reitera, en el ámbito municipal, recaen en los Órganos Internos de Control (contralorías), y que para el caso del Estado de Tabasco –sostienen los recurrentes-, recaen en la Contraloría Municipal, tal como lo indica el artículo 81, fracción XIV, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.
- Que el acuerdo admisorio dictado en el procedimiento de responsabilidad administrativa ***** , se fundó en los artículos 1, 2, 3, fracciones III, XIV, XV y XVIII, 8, 9, fracción II, 10, 45, 115, 116, 117, 194 y 208, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ley a la que se refiere el artículo 109, fracción III, constitucional; por lo tanto, fue correcta y precisa la fundamentación empleada, dado que los preceptos citados refieren nuevamente a la competencia municipal, máxime que tales preceptos señalan los procedimientos específicos a los que esas autoridades municipales deben sujetar su actuación, además, que la legislación local del Estado de Tabasco (artículo 1 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tabasco), de forma específica, determina que la responsabilidad de los servidores públicos por faltas administrativas y los particulares vinculados a las mismas, estará sujeta a la antes referida Ley General de Responsabilidades Administrativas, por ello, señala, los municipios tienen una limitante para regular o reglamentar la materia de mérito.
- Que la Sala resolutora pasó por alto las limitaciones legales que tienen los municipios para modificar su estructura orgánica, de ahí que la fundamentación basada en el artículo 81, fracciones XIV y XV, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, empleada por la autoridad substanciadora de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, resulte correcta y precisa, y que además, la denominación de “Departamento” es correcta, atendiendo a esas facultades limitadas para modificar su estructura orgánica, por lo que es un error y un exceso que la *a quo* asumiera que con ninguno de los dispositivos legales invocados como fundamento (entre ellos, los antes referidos), se acredita la existencia del

Departamento de Substanciación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría del Ayuntamiento de Huimanguillo, Tabasco, pues no se debe perder de vista que el único facultado para regular la materia de responsabilidades administrativas es el Congreso de la Unión - quien lo hizo través de la Ley General de Responsabilidades Administrativas-, y, por tanto, dicha facultad le fue retirada a los Congresos locales (ayuntamientos incluidos), razón por la cual es inaceptable que se pretenda que el Ayuntamiento de Huimanguillo, expida regulaciones en la materia sean de la naturaleza que sean, máxime que sólo tiene facultades para dictar regulaciones administrativas dentro de su competencia territorial.

- Así también, en sintonía con el punto anterior, manifiesta que los criterios jurisprudenciales invocados por la Sala resultan inaplicables, ya que éstos se refieren a actos de autoridad en sentido *lato*, y en consecuencia incluye organismos de naturaleza jurídica diferente al municipio, y que debido a ello, aun extendiendo la analogía a la materia administrativa, el régimen municipal, por su naturaleza jurídica, es diferente a cualquier otra autoridad, y por esa razón devienen inaplicables dichos criterios jurisprudenciales, al tener mayor peso el régimen jurídico del municipio frente a otros juicios de valor, teniendo ello sustento en la tesis de jurisprudencia de rubro: **“LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. LOS AYUNTAMIENTOS PUEDEN FUNDAMENTAR SU ACTUACIÓN EN LA NORMATIVIDAD EXPEDIDA POR LA LEGISLATURA ESTATAL HASTA EN TANTO EMITAN SUS NORMAS REGLAMENTARIAS”**. Igualmente, que no es requisito *sine qua non* que se cuente con una norma del ámbito municipal para regular o reglamentar la materia de responsabilidades administrativas, pues la Contraloría municipal puede realizar sus obligaciones constitucionales con fundamento en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, atendiendo a los efectos transversales de dicha norma, por tanto la precisión exigida por la Sala está fuera de contexto en la especie, lo cual se convierte en un *supra requisito ilícito*.
- Que tampoco puede existir dispositivo legal que específicamente acredite la existencia del Departamento de Substanciación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, en virtud que su legal existencia es producto de la reforma constitucional, de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la reforma a la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, por lo que, la exigencia de la Sala se convierte en un *supra* requisito que excede los límites del derecho y la legalidad, pues los ayuntamientos están limitados a hacer adecuaciones estructurales administrativas mínimas a sus dependencias; asimismo, que la exigencia de un instrumento que pretenda darle facultades a unidades que son determinadas por una norma de carácter general, desde las facultades regulatorias del municipio, resultan contrarias al marco jurídico constitucional.
- Que de acuerdo con el artículo Cuarto Transitorio de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, en el contexto de la reforma en materia de responsabilidades

administrativas, el Poder Legislativo local ordenó a los ayuntamientos realizar las adecuaciones reglamentarias y normativas con miras al adecuado ejercicio de las funciones derivadas de tal reforma, lo cual no se dejó de observar en el presente caso, debido a que la existencia, facultades, competencias y demás atributos legales de las áreas de investigación, substanciación y resolución de los órganos internos, están previamente establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con independencia de la designación administrativa del área, como así lo dispone el artículo 73 de la ley orgánica referida, máxime, reitera, los ayuntamientos no cuentan con facultades para emitir disposiciones en la materia.

- Asimismo, que la propia reforma a la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco respeta y reconoce la superioridad jerárquica de la reforma constitucional y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuya observancia y cumplimiento no puede estar supeditada a la existencia de un reglamento municipal, ni de figuras administrativas como manuales u otra regulación municipal, aparte de que el nombre que se le dé al área encargada del ejercicio de la función, no resulta ser trascendente, pues ello es una cuestión meramente administrativa y puramente organizativa de la estructura municipal, y que por ello, el artículo 3 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su texto, para referirse a las autoridades investigadora y substanciadora, establece “se entenderá por” y no “se denomina como”, en consecuencia, si en el auto admisorio del procedimiento de responsabilidad se hubiera establecido la designación simple de autoridad substanciadora, se hubiera incurrido en una ilegalidad, pues, reitera, el municipio está limitado y no puede modificar su estructura con figuras administrativas a placer, por ello, sólo existe la posibilidad de establecer una estructura interna que se adapte a las condiciones particulares del municipio, por lo que en ese municipio se designó a las autoridades investigadora y substanciadora como “Departamento”, al ser la única figura que hace congruente la aplicación sistemática y armónica de todos los dispositivos legales que deben aplicarse en la materia, concluyendo que con independencia de la designación administrativa del área, con el contenido del artículo 3 antes citado, quedo clara la existencia, facultades, atribuciones y competencia de esas autoridades las determina la Ley General de Responsabilidades Administrativas y no una regulación municipal.
- Que además, de conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, serán consideradas como parte de la estructura orgánica de los municipios, todas aquéllas que estén previstas para su existencia legal en otros ordenamientos jurídicos, conforme a las disposiciones constitucionales y legales aplicables; siendo que además, resulta aplica al caso concreto, la tesis de jurisprudencia de rubro: **“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CONDICIONES QUE DEBEN SATISFACER LAS LEYES RELATIVAS, EN RELACIÓN CON LOS ASPECTOS DE TAXATIVIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.”**, siendo que dicho criterio aclara que resulta innecesario o superfluo la remisión a regulaciones administrativas, como lo son, las que pudiera dictar un ayuntamiento mediante manuales de operación u

organización o reglamentos, al resultar éstas disposiciones administrativas.

- Continúa manifestando que la independencia de las funciones que exige el artículo 115 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que debe existir entre el ente investigador y el substanciador se satisface con la distribución de atribuciones que la propia ley hace a cada una, y administrativamente se garantiza encomendando el ejercicio de esas facultades a unidades administrativas diversas, a cargo de personas distintas que actúan independientemente unas de las otras, lo cual se demuestra en los autos del propio expediente, por lo cual, no debe existir una regulación municipal, pues implicaría una sobre regulación.
- Que además, es erróneo considerar que el Poder Legislativo Local puede facultar a los ayuntamientos para crear, a través de un acto administrativo, en este caso de excepción, a nuevas autoridades que afecten la esfera jurídica de los particulares, debido a que ni dicho poder cuenta con atribuciones para legislar en materia de responsabilidades de servidores públicos, y también es erróneo estimar que el “acto de creación” debía ser publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, debido a que el artículo Cuarto Transitorio referido únicamente trasladó la obligación constitucional y legal, respecto de las adecuaciones reglamentarias y administrativas que sean necesarias para el debido ejercicio de las funciones, mismas que no implican la redacción o creación de un reglamento interior, por lo que se puede decir que el Legislativo no facultó para la creación de nada, menos de autoridades nuevas a voluntad de los ayuntamientos, sino que precisa la obligación de contar con las figuras jurídicas en ellas contenidas.
- Que lo anterior sumado al contenido del artículo 73 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, último párrafo, deja claro que el caso de excepción que pretende establecer la Sala Especializada, no existe, toda vez que, insiste, las figuras de autoridades investigadora y substanciadora, están contempladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y por tanto, no se faculta a los Ayuntamientos para crearlas, sino que contrario a ello, al estar contenidas en la ley en cita, se consideran parte integrante de la estructura administrativa y organizacional de los Ayuntamientos; y que además, resulta errónea la aplicación del criterio jurisprudencial de rubro: **“ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. LOS QUE AFECTAN LA ESFERA DE LOS PARTICULARES DEBEN SER CREADOS POR LEY O MEDIANTE ACTO DEL EJECUTIVO EN EJERCICIO DE FACULTADES ESPECÍFICAS ATRIBUIDAS LEGISLATIVAMENTE, SALVO QUE SE TRATE DE ENTES CUYA ACTIVIDAD SÓLO TRASCIENDA AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.”**, que la Sala aplicó para sustentar su determinación en esta parte, pues la excepción que prevé este criterio no se actualiza en el caso concreto, sino por el contrario, lo ahí establecido fortalece su argumento de agravio.
- Que además, es errónea la aplicación que la Sala Especializada hace de los artículos 53, fracciones V y XI y 54, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, así como

de los diversos 7 y 10, fracción V, del Reglamento para la Edición, Publicación, Distribución y Resguardo del Periódico Oficial del Estado de Tabasco, ello en virtud de que, reitera, los Ayuntamientos no cuentan con facultades regulatorias en materia de responsabilidades de los servidores públicos, por lo que resulta innecesaria cualquier regulación municipal dado que la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece de manera completa todo lo relativo a la materia.

- Que los departamentos de investigación, substanciación y resolución de responsabilidades administrativas, cumple la ley general de la materia, al armonizar la estructura municipal con el contenido de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Máxime que el artículo 47 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, únicamente faculta al ayuntamiento para reglamentar sobre disposiciones que expida el Congreso local, no así respecto de una materia que ya fue regulada en una ley general expedida por el Congreso Federal; además, que la Ley General de Responsabilidades Administrativas cumple con las condiciones de taxatividad(sic), por lo cual se hace innecesaria la remisión a regulaciones administrativas, entiéndase, municipales.
- Que asimismo, no existe el estado de indefensión aludido por la Sala Especializada, toda vez que la Ley General de Responsabilidades Administrativas que señala las facultades de los órganos que intervienen en el procedimiento y el procedimiento en sí, por lo que dicha norma elimina criterios subjetivos o arbitrarios que pudieran surgir con una regulación municipal, además, que sería contrario a los efectos transversales de la norma, por lo que el criterio de la instructora genera una transgresión a la competencia concurrente en materia de responsabilidades administrativas con la que cuenta el municipio de Huimanguillo, Tabasco, que se encuentra regulada en el artículo 3 bis de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, por lo que concluye que el ciudadano sí cuenta con un marco jurídico que establece la existencia y facultades del Departamento de Substanciación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal de Huimanguillo, Tabasco.
- Que la actuación de las autoridades investigadora, substanciadora y resolutora del Órgano Interno de Control del Municipio de Huimanguillo, Tabasco, obedece a una competencia concurrente que la Constitución autorizó en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo tanto, bajo esa premisa, no existe violación a los principios de legalidad y de certeza jurídica de los hoy presuntos responsables.
- Finalmente, que la Sala Especializada decretó el sobreseimiento recurrido, con fundamento en los artículos 196, fracción II, 197, fracción I y 209, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades, los cuales no son aplicables al presente asunto, pues en la especie dicha Sala es competente para conocer del asunto planteado, ello de conformidad con toda la normatividad que le da competencia a este tribunal para sancionar las faltas administrativas graves de los servidores públicos y particulares en materia de responsabilidades administrativas, por lo que el acuerdo recurrido no se encuentra dentro del marco legal, pues realizó un estudio en materia contencioso administrativa y omitió observar lo establecido en el



artículo 209, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en relación con los diversos 137, fracción II, 138 y 139 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, concatenado con el contenido del numeral 17, fracción I, del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, esto es, verificar que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como graves, y no juzgar el actuar de las autoridades que intervinieron previamente a la etapa en que se encuentra el procedimiento administrativo sancionador, y tampoco ordenar la devolución del expediente en cita, toda vez que la ley no le otorga esa facultad, por lo que la Sala de instrucción se extralimitó en sus funciones de autoridad resolutora.

Por su parte, los presuntos responsables fueron omisos en desahogar la vista en torno a los recursos de reclamación que en esta vía se resuelven.

CUARTO.- CUESTIÓN PREVIA.- Para efectos de poder analizar la legalidad del acuerdo recurrido, conforme a la *litis* propuesta y dado que en el presente caso no estamos frente actuaciones dictadas en un juicio contencioso administrativo, entendido éste como el procedimiento jurisdiccional en el cual un particular -salvo el juicio de lesividad- controvierte la legalidad de un acto o resolución definitiva de una autoridad administrativa, sino en realidad estamos frente a un **procedimiento de responsabilidades administrativas**, tramitado conforme a las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en el cual, la **Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas**, emisora del acuerdo que se recurre, actuó en su carácter de autoridad resolutora; en consecuencia, es menester explicar las características generales de tal procedimiento.

Así las cosas, se estima importante hacer referencia al decreto publicado el veintisiete de mayo de dos mil quince, en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se creó, a nivel constitucional, el Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos, decreto en el cual también se estableció el plazo de un año para que el Congreso de la Unión emitiera las leyes generales necesarias.

Así, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se emitió por parte del Congreso de la Unión, un conjunto de siete leyes secundarias para dar aplicación al Sistema Nacional Anticorrupción, entre ellas, la **Ley General de Responsabilidades Administrativas**, misma que establece los procedimientos y sanciones a que se sujetarán los servidores públicos y particulares, por la comisión de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, y que entraría en vigor al año siguiente; en la que se estableció, igualmente, el plazo de un año para que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, expidieran las leyes y realizaran las adecuaciones normativas atinentes.

De ahí que en la entidad, con fecha veintiocho de junio de dos mil diecisiete, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, Suplemento 7806, el Decreto 103, por el que se reformaron diversos artículos de la constitución local y, en la parte que interesa, se estableció el Sistema Estatal Anticorrupción de Tabasco, de manera homóloga al Sistema Nacional Anticorrupción, incluyendo sus instancias de gobierno y auxiliares, entre ellas, este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, responsable además de impartir justicia contencioso administrativa, de resolver procedimientos en materia de faltas administrativas graves cometidas por servidores públicos del Estado y sus municipios, y de particulares relacionados con las mismas, para lo cual, dentro de su integración, cuenta con una Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas.

12

En ese orden de ideas, el legislador local, en uso de sus facultades constitucionales, expidió la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, que se publicó en el Periódico Oficial del Estado el quince de julio de dos mil diecisiete, en cuyo título Tercero se establecen las bases legales que rigen el actuar del tribunal respecto del procedimiento de responsabilidad por faltas administrativas graves cometidas por servidores públicos y particulares vinculados con ellas, en congruencia con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y las demás disposiciones aplicables.

Luego, en el título Cuarto, se especificó, entre otras, que la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas sería la encargada de dirimir y resolver los procedimientos relacionados con faltas administrativas graves y faltas de particulares relacionados con las mismas, atribuciones que, en general, quedaron detalladas en el artículo



173 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco⁶; igualmente, podrá conocer de asuntos relacionados con otras materias (afines) que por acuerdo determine el Pleno, cuando así resulte necesario.

Con sustento en esto, en los artículos 1, penúltimo párrafo y 17, ambos del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco⁷, se estableció que para cumplir con dichas

⁶ “**Artículo 173.-** La Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Conocer de los asuntos que le sean turnados para sancionar las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves en casos de servidores públicos y de los particulares que incurran en faltas relacionadas con las mismas;

II. Conocer del recurso que proceda contra el acuerdo que califique la falta administrativa que se investigue;

III. Imponer las medidas precautorias y medidas cautelares que le soliciten en términos de lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; cuando sean procedentes, con una duración no mayor a noventa días hábiles;

IV. Fincar a los servidores públicos y particulares responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales;

V. Imponer a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, así como posibles nombramientos o encargos públicos del orden federal, en las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales, según corresponda;

VI. Sancionar a las personas jurídicas colectivas cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. En estos casos podrá procederse a la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, estatales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que sea definitiva;

VII. Solicitar al Pleno de la Sala Superior que se realicen las gestiones necesarias ante las autoridades competentes para garantizar las condiciones que permitan al Magistrado de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas, ejercer con normalidad y autonomía sus atribuciones;

VIII. Dar seguimiento y proveer la ejecución de las resoluciones que emita;

IX. Las que por acuerdo general determine la Sala Superior; y

X. Las señaladas en las demás leyes como competencia exclusiva de la Sala Especializada.”

⁷ “**Artículo 1.-**

(...)

Entre las Salas Unitarias estará la Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, la cual gozará a diferencia de las otras Salas, de las atribuciones que se señalan en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la Constitución Local, la Ley de Justicia Administrativa, el presente reglamento y demás disposiciones legales, así como las que determine el Pleno.

(...)

Artículo 17.- Además de lo anterior, corresponde al Magistrado titular de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, las siguientes atribuciones:

I. Admitir, prevenir o reconducir, la acción de responsabilidades contenida en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa;

II. Admitir o tener por no contestada la demanda;

III. Admitir o rechazar la intervención del tercero;

IV. Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las probanzas;

funciones, la Sala Especializada contaba con atribuciones para, entre otros, admitir, prevenir o reconducir, la acción de responsabilidades contenida en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa; dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el procedimiento sancionatorio y solicitar la debida integración del expediente para un mejor conocimiento de los hechos en la búsqueda de la verdad material.

Igualmente, en este sentido, la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé dos formas de tramitar el procedimiento de responsabilidades administrativas, el primero, tratándose de asuntos relacionados con faltas administrativas no graves y el segundo, tratándose de faltas administrativas graves o faltas de particulares, en éste último, como se ha explicado, es en el que se da intervención directa al tribunal, como autoridad resolutora.

A mayor abundamiento, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en sus artículos 91, 94 y 100⁸, regula lo referente a la

14

V. Admitir, desechar, tramitar y resolver los incidentes, recursos y aclaraciones de sentencia que les competan;

VI. Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el procedimiento sancionatorio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, acordar las promociones de las partes y los informes de las autoridades;

VII. Emitir la resolución definitiva y, en su caso, la que recaiga a la instancia correspondiente o a la ejecutoria;

VIII. Dictar los acuerdos relativos a las medidas cautelares en los términos de la Ley de Justicia Administrativa y Ley General de Responsabilidades Administrativas;

IX. Proponer al Presidente del Tribunal la designación del perito tercero;

X. Solicitar la debida integración del expediente para un mejor conocimiento de los hechos en la búsqueda de la verdad material, además podrán acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes en el procedimiento de investigación;

XI. Dirigir la audiencia de vista con el personal de apoyo administrativo y jurisdiccional que requiera;

XII. Dar seguimiento y proveer la ejecución de las resoluciones que emita;

XIII. Emitir la resolución correspondiente y en caso de determinar la comisión de una falta administrativa grave, proveyerá la sanción respectiva, la cual incluirá el pago de las indemnizaciones que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales, en los términos de la Ley de Justicia Administrativa y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y

XIV. Las demás que le corresponda conforme a las disposiciones legales aplicables.”

⁸ “**Artículo 91.** La investigación por la presunta responsabilidad de Faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos.

Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones.

(...)

Artículo 94. Para el cumplimiento de sus atribuciones, las Autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los Servidores Públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia. Lo anterior sin menoscabo de las investigaciones que se deriven de las denuncias a que se hace referencia en el Capítulo anterior.

investigación y clasificación de las faltas administrativas graves y no graves, señalando, por una parte, que las autoridades investigadoras⁹ llevarán a cabo las “investigaciones” respecto de las conductas de los servidores públicos o particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas, siendo que la misma puede iniciarse de oficio, derivado de denuncias o auditorías.

Luego, concluida la investigación, se procederá al análisis de los hechos con la información recabada, determinando la existencia o inexistencia de una falta administrativa y, en su caso, a su calificación como grave¹⁰ o no grave¹¹, siendo que en el supuesto que se realice tal calificación, ésta deberá incluirse en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, el cual se presentará ante la autoridad substanciadora¹², a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas.

(...)

Artículo 100. Concluidas las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave o no grave.

Una vez calificada la conducta en los términos del párrafo anterior, se incluirá la misma en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y este se presentará ante la autoridad substanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Si no se encontraren elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar. Dicha determinación, en su caso, se notificará a los Servidores Públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes cuando éstos fueren identificables, dentro los diez días hábiles siguientes a su emisión.”

⁹ El artículo 3, fracción III, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas define a las autoridades investigadoras como aquéllas designadas para tales efectos en la Secretaría de la Función Pública Federal y sus homólogas en las entidades federativas, los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior de la Federación y sus homólogas en las entidades federativas, así como en las unidades de responsabilidades de las Empresas Productivas del Estado.

¹⁰ De conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se entiende como conductas graves cometidas por servidores públicos, las previstas en sus artículos 51 a 64, a decir: cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información privilegiada, abuso de funciones, actuar bajo conflicto de intereses, contratación indebida de ex servidores públicos, enriquecimiento oculto, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y obstrucción de la justicia; y faltas administrativas graves cometidas por particulares, según sus artículos 65 al 72, consistentes en: soborno, participación ilícita en procedimientos administrativos, tráfico de influencias, utilización de información falsa, obstrucción de facultades de investigación, colusión, uso indebido de recursos públicos y contratación indebida de ex servidores públicos.

¹¹ De conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se entiende se incurre en falta administrativa no grave, según su artículo 49, cuando el servidor público omite las obligaciones de disciplina y respeto, denunciar actos y omisiones que advierta, atender instrucciones de superiores, presentar en tiempo y forma declaraciones patrimoniales, fiscales y de intereses, registrar, resguardar y custodiar la documentación e información bajo su responsabilidad, supervisar a servidores públicos bajo su dirección, rendir cuentas sobre el ejercicio de su función, colaborar en procedimientos, cerciorarse antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública o para la enajenación de todo tipo de bienes que no se actualice un conflicto de interés, así como cuando de manera culposa o negligente y sin incurrir en falta grave, el servidor cause daños y perjuicios a la hacienda pública o al patrimonio del ente público.

¹² El artículo 3, fracción IV, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas define a las autoridades substanciadoras como aquéllas designadas en la Secretaría de la Función Pública Federal y sus homólogas en las entidades federativas, los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior de la Federación y sus homólogas en las entidades federativas, así como en las unidades de responsabilidades de las Empresas Productivas del Estado.

En este tenor, tratándose de asuntos relacionados con **faltas no graves**, el procedimiento de responsabilidades administrativas dará inicio cuando la autoridad substanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, y en consecuencia, ordene el emplazamiento al presunto responsable a la audiencia inicial, señalando día, lugar y hora, además, deberá citar a las otras partes para que asistan a la misma, siendo que en tal audiencia, el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias, teniendo los terceros que acudan, el derecho a manifestarse y ofrecer pruebas, hecho lo cual, la autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial.

Posteriormente, la autoridad substanciadora acordará sobre la admisión de pruebas y, una vez desahogadas éstas, se abrirá el periodo para alegatos, concluido éste, la autoridad resolutora, que en este caso, al tratarse de faltas administrativas no graves, lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado para tales efectos en los Órganos Internos de Control, declarará el cierre de instrucción y citará para oír la resolución en un plazo no mayor a treinta días hábiles, notificando personalmente al presunto responsable, a los denunciantes y al jefe inmediato para efectos de ejecución, siendo que las sanciones que pueden ser impuestas son la amonestación, suspensión, destitución o inhabilitación temporal, procedimiento anterior previsto en el artículo 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas¹³.

16

¹³⁴⁴ **Artículo 208.** En los asuntos relacionados con Faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:

I. La Autoridad investigadora deberá presentar ante la Autoridad substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la Autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe;

II. En el caso de que la Autoridad substanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar dicha audiencia, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo. Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio;

III. Entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia inicial deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles. El diferimiento de la audiencia sólo podrá otorgarse por causas de caso fortuito o de fuerza mayor debidamente justificadas, o en aquellos casos en que se nombre;

IV. Previo a la celebración de la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, cuando menos con setenta y dos horas de anticipación;

V. El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa. En caso de tratarse de pruebas documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitó mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudo conseguirlos por obrar en archivos privados, deberá señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos en los términos previstos en esta Ley;

En cambio, tratándose de asuntos relacionados con **faltas administrativas graves y de particulares vinculados con las mismas**, el procedimiento de responsabilidades administrativas dará inicio cuando, desahogada la etapa de investigación, la autoridad substanciadora admita el **Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa**, y en consecuencia, ordene el emplazamiento al presunto responsable a la audiencia inicial, señalando día, lugar y hora, además, citará a las otras partes para que asistan a la misma, siendo que en tal audiencia, el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias, teniendo los terceros que acudan, el derecho a manifestarse y ofrecer pruebas, hecho lo cual, la autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial.

Luego, la autoridad substanciadora enviará al tribunal¹⁴, como autoridad resolutora, el expediente original, notificándole a las partes la fecha de envío.

Así, recibido el expediente, el tribunal verificará que la falta descrita en el informe sea de las consideradas como graves, siendo que en caso de considerarla como no grave, enviará el expediente a la autoridad substanciadora para que continúe el procedimiento (*in situ*), o,

VI. Los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante la audiencia inicial, podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitaron mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudieron conseguirlos por obrar en archivos privados, deberán señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos;

VII. Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la Autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial, después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes;

VIII. Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

IX. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la Autoridad substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

X. Una vez trascurrido el periodo de alegatos, la Autoridad resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello;

XI. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.”

¹⁴ El artículo 3, fracción XXVII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas define como el área competente del Tribunal de Justicia Administrativa en materia de responsabilidades administrativas, a la Sala Superior o las Salas Especializadas que, en su caso, se establezcan en dicha materia, así como sus homólogos en las entidades federativas.

si considera que el informe de presunta responsabilidad corresponde a una falta grave diversa, ordenará a la autoridad investigadora que la reclasifique.

A continuación, una vez que el tribunal decida que el asunto es de su competencia (por tratarse de una falta grave), notificará personalmente a las partes sobre la recepción del expediente, hecho ello, acordará sobre la admisión de pruebas y, una vez desahogadas, se abrirá el periodo para alegatos, concluido éste, declarará el cierre de instrucción y citará para oír la resolución en un plazo no mayor a treinta días hábiles, notificando personalmente al presunto responsable, a los denunciados y al jefe inmediato para efectos de ejecución, siendo que las sanciones que pueden ser impuestas son la suspensión o destitución del puesto, inhabilitación temporal para desempeñar un cargo o servicio público, o para participar en adquisiciones, arrendamientos y servicios u obras públicas, las de carácter económico, entre ellas, la indemnización, o bien, la disolución de la sociedad, cuando el particular sea una persona moral, procedimiento anterior contenido del artículo 209 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas¹⁵.

18

¹⁵ **Artículo 209.** En los asuntos relacionados con Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo.

Las Autoridades substanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo anterior, luego de lo cual procederán conforme a lo dispuesto en las siguientes fracciones:

I. A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá, bajo su responsabilidad, enviar al Tribunal competente los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del Tribunal encargado de la resolución del asunto;

II. Cuando el Tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la Autoridad substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto en el artículo anterior.

De igual forma, de advertir el Tribunal que los hechos descritos por la Autoridad investigadora en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles. En caso de que la Autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber al Tribunal fundando y motivando su proceder. En este caso, el Tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Una vez que el Tribunal haya decidido que el asunto corresponde a su competencia y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente.

Cuando conste en autos que las partes han quedado notificadas, dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

III. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el Tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

IV. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el Tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello, y

V. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciados únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.”

Finalmente, la Ley General de Responsabilidades Administrativas también prevé que el procedimiento de responsabilidades administrativas puede declararse **improcedente** cuando la falta administrativa haya prescrito; los hechos o las conductas materia del procedimiento no fueran de competencia de las autoridades substanciadoras o resolutoras del asunto, debiendo hacerse del conocimiento a la autoridad que se estime competente; las faltas administrativas que se imputen, ya hubieran sido objeto de una resolución que haya causado ejecutoria, pronunciada por las autoridades resolutoras, siempre que el presunto responsable sea el mismo en ambos casos; de los hechos que se refieran en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, no se advierta la comisión de faltas administrativas; y se omita acompañar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa; siendo conducente ante la actualización de alguna de dichas causales de improcedencia, decretar el sobreseimiento de dicho procedimiento de responsabilidades administrativas, esto según los artículos 196 y 197 de la ley general en cita¹⁶.

19

Precisado lo anterior, este Pleno procederá al análisis de la legalidad del auto recurrido, a través del considerando siguiente.

QUINTO.- ANÁLISIS DE LA LEGALIDAD DEL AUTO RECURRIDO.- De conformidad con lo antes relatado, este Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco determina que

¹⁶ “**Artículo 196.** Son causas de improcedencia del procedimiento de responsabilidad administrativa, las siguientes:

I. Cuando la Falta administrativa haya prescrito;

II. Cuando los hechos o las conductas materia del procedimiento no fueran de competencia de las autoridades substanciadoras o resolutoras del asunto. En este caso, mediante oficio, el asunto se deberá hacer del conocimiento a la autoridad que se estime competente;

III. Cuando las Faltas administrativas que se imputen al presunto responsable ya hubieran sido objeto de una resolución que haya causado ejecutoria pronunciada por las autoridades resolutoras del asunto, siempre que el señalado como presunto responsable sea el mismo en ambos casos;

IV. Cuando de los hechos que se refieran en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, no se advierta la comisión de Faltas administrativas, y

V. Cuando se omita acompañar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

Artículo 197. Procederá el sobreseimiento en los casos siguientes:

I. Cuando se actualice o sobrevenga cualquiera de las causas de improcedencia previstas en esta Ley;

II. Cuando por virtud de una reforma legislativa, la Falta administrativa que se imputa al presunto responsable haya quedado derogada, o

III. Cuando el señalado como presunto responsable muera durante el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato a la Autoridad substanciadora o resolutora, según corresponda, y de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.”

son, en su conjunto, **infundados** los argumentos de reclamación planteados por las autoridades recurrentes antes sintetizados, siendo procedente **confirmar** el auto recurrido, por las consideraciones siguientes:

En principio, como se expuso en el resultando **2** de este fallo, la actuación que a través de los presentes medios de impugnación se combate, es el acuerdo de **diecisiete de enero de dos mil veinte**, dictado por la **Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas** de este tribunal, en el expediente **04/2020-S-E-LGRA**, a través del cual, en su carácter de *autoridad resolutora*, antes del cierre de instrucción determinó **sobreseer** el procedimiento de responsabilidad administrativa ******, al estimar, en esencia, que el Jefe del Departamento de Substanciación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, autoridad que actuó como substanciadora en dicho procedimiento, carecía de facultades para tal efecto.

20

A mayor abundamiento, dicha Sala Especializada sostuvo en el acuerdo recurrido lo siguiente (fojas 330 a la 336 del expediente principal):

- Que en el caso, se actualizaba el supuesto previsto en el **artículo 196, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas**¹⁷, debido a que de los preceptos legales en los que la autoridad substanciadora fundó su competencia, no se acredita la existencia del Departamento de Substanciación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco.
- Además, si bien el artículo 81, fracción XIV, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, faculta a la Contraloría Municipal para el conocimiento, investigación y substanciación de las conductas que representen faltas administrativas graves, así como a la resolución en casos de faltas administrativas no graves, lo cierto es que dichas facultades se condicionan a ser ejercidas a través de las áreas respectivas de su propia estructura, por lo que no resultaba suficiente hacer mención al precepto legal referido que faculta de manera general a la Contraloría Municipal respecto a la substanciación de los procedimientos sancionadores para

¹⁷ “**Artículo 196.** Son causas de improcedencia del procedimiento de responsabilidad administrativa, las siguientes:

(...)

II. Cuando los hechos o las conductas materia del procedimiento no fueran de competencia de las autoridades substanciadoras o resolutoras del asunto. En este caso, mediante oficio, el asunto se deberá hacer del conocimiento a la autoridad que se estime competente;

(...)”

cumplir con la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 constitucional.

- Que el Departamento de Substanciación de la Contraloría Municipal de Huimanguillo, Tabasco, al ser una entidad “autónoma” en cuanto a su funcionamiento, con facultades y atribuciones específicas, es necesario que en todo acto de molestia que emita, como el acuerdo de inicio del procedimiento de responsabilidades administrativas, exprese con exactitud y precisión las normas legales que: **1)** acrediten la legal existencia de la autoridad correspondiente y **2)** le confieran las facultades para emitir el acto administrativo de que se trate, a fin de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar las prerrogativas de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales.
- Que cobraba relevancia precisar la obligación de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Huimanguillo, Tabasco, de contar con la estructura orgánica necesaria para asegurar la independencia de las autoridades encargadas de la investigación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos de responsabilidades administrativas, ello en términos del artículo 115 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Que en ese sentido, se entendía que el Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, en términos del artículo 53, fracciones V y XI, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, debe expedir las disposiciones reglamentarias para garantizar la organización de la administración pública municipal, en las cuales se prevea la existencia y facultades de las autoridades tendentes a la investigación y substanciación de los procedimientos sancionadores seguidos ante la Contraloría Municipal.
- Que así, era claro advertir que el Legislador -en el artículo 115 referido- impuso a los titulares de cada dependencia u organismo público, incluyendo los Ayuntamientos Municipales, la obligación de constituir las entidades públicas necesarias, dentro de su estructura orgánica, para salvaguardar la independencia de éstas al momentos de iniciar, instruir y resolver los procedimientos administrativos sancionadores, siendo que las facultades de los nuevos entes se encuentran determinadas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En ese sentido, en el artículo Cuarto Transitorio del Decreto 130 por el que se reforman y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de noviembre de dos mil diecisiete, se dispuso que los ayuntamientos municipales debían realizar las adecuaciones de orden reglamentario y administrativo para el adecuado ejercicio de las funciones derivadas de las reformas en materia de responsabilidades administrativas.
- Que así, el Poder Legislativo facultó a la autoridad responsable para crear, a través de un acto administrativo, a nuevas autoridades que afecten la esfera jurídica de los particulares, caso de excepción en el cual el acto de creación debe publicarse mediante actos de autoridad de carácter general, esto es, en el **Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco**, a fin de

que surta plenos efectos jurídicos, de lo contrario, cualquier referencia a su contenido no tendrá la validez jurídica necesaria para cumplir el principio de legalidad, ello en seguimiento a lo dispuesto por los artículos 53, fracción V y 54, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, así como 7 y 10, fracción V, del Reglamento para la Edición, Publicación, Distribución y Resguardo del Periódico Oficial del Estado de Tabasco.

- Que adoptar una postura diferente al requisito de publicación para la creación de nuevas autoridades mediante reglamentos o acuerdos en los medios de difusión oficial, generaría materialmente prácticas que permitirían que la estructura orgánica de la administración pública estatal o municipal se modificara con relativa facilidad, con perjuicios a la seguridad jurídica de los gobernados, ello en aplicación de la tesis de jurisprudencia **P./J. 102/2009** de rubro **“ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. LOS QUE AFECTAN LA ESFERA DE LOS PARTICULARES DEBEN SER CREADOS POR LEY O MEDIANTE ACTO DEL EJECUTIVO EN EJERCICIO DE FACULTADES ESPECÍFICAS ATRIBUIDAS LEGISLATIVAMENTE, SALVO QUE SE TRATE DE ENTES CUYA ACTIVIDAD SÓLO TRASCIENDA AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.”**
- Que por ello, toda vez que de la revisión de los autos del expediente del procedimiento de responsabilidad administrativa no se advirtió que el Departamento de Substanciación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Huimanguillo, Tabasco, hubiera citado la ley, reglamento, o en su caso, acuerdo general, en que se acredite su legal existencia, y menos que haya hecho referencia a la fecha de publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, era de concluir que el ente emisor del acuerdo admisorio de siete de octubre de dos mil diecinueve, no acredita su legal y plena existencia.
- Agregó que resultaban ilegal las actuaciones de las autoridades investigadora y substanciadora debido a la omisión de la publicación de la ley, reglamento o acuerdo que las creó, siendo que además, en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa tampoco se invocó el acuerdo de creación, por lo que se estaba en presencia de vicios adjetivos de carácter formal que actualizaban la improcedencia del procedimiento, pues la competencia de las autoridades referidas era de estudio preferente, ya que ningún fin práctico tendría substanciar un procedimiento administrativo sancionador si las autoridades que investigan y substancian carecen de existencia y, por ende, de competencia.
- Que por lo expuesto, era procedente decretar, antes del cierre de instrucción, el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa *****, ordenando la devolución de los autos del mismo al Departamento de Substanciación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, para los efectos legales a que haya lugar.

Señalados los términos del acuerdo recurrido, para dar claridad al presente asunto, se estima necesario analizar el contenido de los artículos 109, fracción III, constitucional, 2, fracción II, 3, fracciones II, III y XXI, 6, 8, 9, fracción II, 10, párrafos primero a tercero, 112, 115, 194, 196, fracción II, 197, fracción I y último párrafo, y, Segundo Transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 1, fracciones I y II, 3 Bis, 29, fracciones III, XI, XIX y LIX, 47, primer párrafo, 52, 53, fracciones V y XI, 54, 65, fracciones II y XVIII, 71, párrafos primero a tercero, 73, fracción IV y último párrafo, 74, 81, fracciones XIV y XV, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, así como el Cuarto Transitorio del Decreto 130 publicado en el suplemento "C" al Periódico Oficial 7847 el dieciocho de noviembre de dos mil diecisiete, por el que se reformaron y modificaron diversas disposiciones a dicha ley orgánica; preceptos previos invocados en el acuerdo ahora recurrido por la Sala Especializada en su carácter de autoridad resolutora, así como por las autoridades recurrentes en sus medios de impugnación, preceptos legales que son del contenido literal siguiente:

23

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

“Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

[...]

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. **La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.**

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación **y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente.** Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

[...]

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

“**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir 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 estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Artículo 2. Son objeto de la presente Ley:

[...]

II. Establecer las Faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

[...]

Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

II. Autoridad investigadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas;

III. Autoridad substanciadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora;

[...]

XXI. Órganos internos de control: Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de Servidores Públicos;

[...]

Artículo 6. Todos los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público.

[...]

Artículo 8. Las autoridades de la Federación y las entidades federativas concurrirán en el cumplimiento del objeto y los objetivos de esta Ley.

Artículo 9. En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

[...]

II.- Los Órganos internos de control:

[...]

Artículo 10. Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.

Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley.

En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de Faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la Autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta Ley.

[...]

Artículo 112. El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

[...]

Artículo 115. La autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinto de aquél o aquellos encargados de la investigación. Para tal efecto, las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior, las entidades de

fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones.

[...]

Artículo 194. El Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa será emitido por las Autoridades investigadoras, el cual deberá contener los siguientes elementos:

- I. El nombre de la Autoridad investigadora;
- II. El domicilio de la Autoridad investigadora para oír y recibir notificaciones;
- III. El nombre o nombres de los funcionarios que podrán imponerse de los autos del expediente de responsabilidad administrativa por parte de la Autoridad investigadora, precisando el alcance que tendrá la autorización otorgada;
- IV. El nombre y domicilio del servidor público a quien se señale como presunto responsable, así como el Ente público al que se encuentre adscrito y el cargo que ahí desempeñe. En caso de que los presuntos responsables sean particulares, se deberá señalar su nombre o razón social, así como el domicilio donde podrán ser emplazados;
- V. La narración lógica y cronológica de los hechos que dieron lugar a la comisión de la presunta Falta administrativa;
- VI. La infracción que se imputa al señalado como presunto responsable, señalando con claridad las razones por las que se considera que ha cometido la falta;
- VII. Las pruebas que se ofrecerán en el procedimiento de responsabilidad administrativa, para acreditar la comisión de la Falta administrativa, y la responsabilidad que se atribuye al señalado como presunto responsable, debiéndose exhibir las pruebas documentales que obren en su poder, o bien, aquellas que, no estándolo, se acredite con el acuse de recibo correspondiente debidamente sellado, que las solicitó con la debida oportunidad;
- VIII. La solicitud de medidas cautelares, de ser el caso, y
- IX. Firma autógrafa de Autoridad investigadora.

[...]

Artículo 196. Son causas de improcedencia del procedimiento de responsabilidad administrativa, las siguientes:

[...]

II. Cuando los hechos o las conductas materia del procedimiento no fueran de competencia de las autoridades substanciadoras o resolutoras del asunto. En este caso, mediante oficio, el asunto se deberá hacer del conocimiento a la autoridad que se estime competente;

[...]

Artículo 197. Procederá el sobreseimiento en los casos siguientes:

I. Cuando se actualice o sobrevenga cualquiera de las causas de improcedencia previstas en esta Ley;

[...]

Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato a la Autoridad substanciadora o resolutora, según corresponda, y de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.

[...]

TRANSITORIOS

[...]

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.

[...]"

LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TABASCO

“**Artículo 1.** La presente Ley, es de orden público y tiene como finalidad:

I. Regular las facultades y obligaciones de los municipios que integran el Estado Libre y Soberano de Tabasco;

II. Establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento de los ayuntamientos y de la administración pública municipal, así como los servicios públicos que le competen en los términos que disponen el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 64 y 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; y

[...]

En todo lo no previsto por esta Ley para la organización y funcionamiento de los gobiernos municipales, se estará a las disposiciones de sus reglamentos administrativos o interiores, que se expedirán por los ayuntamientos sin contravenir las disposiciones de la Constitución Política federal, la particular del Estado, la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

[...]

Artículo 3. Bis. Como Ente Público considerado en el marco de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y su correlativa Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tabasco, el Municipio está obligado a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, así como a vigilar y promover la actuación ética y responsable de cada servidor público en este orden de gobierno.

De igual modo, en el marco de competencias concurrentes que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas, corresponde al Municipio la aplicación de dicho ordenamiento, para efectos de intervenir en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción; así como el cumplimiento de sus propias obligaciones en materia de fiscalización y control de recursos públicos.

Para alcanzar los objetivos señalados en los párrafos anteriores, el Municipio deberá conducirse bajos los modelos de coordinación y colaboración establecidos en los ordenamientos de referencia y cumplir con las bases, lineamientos y directrices que señalen las instancias y autoridades nacionales y estatales competentes.

[...]

Artículo 29. Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

[...]

III. Expedir y aplicar, el Bando de Policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones; de manera particular las que organicen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, sujetándose a las reglas establecidas para ello en la presente Ley;

[...]

XI. Aprobar la creación, fusión o extinción de órganos administrativos desconcentrados, coordinaciones o las entidades paramunicipales a que se refiere esta Ley, necesarias para la consecución del desarrollo y la prestación de los servicios públicos y aprobar a la vez sus Programas Operativos Anuales, así como vigilar su funcionamiento;

[...]

XIX. Designar a los titulares de la Secretaría del Ayuntamiento, Contraloría Municipal, y al Director de Seguridad Pública, a propuesta del Presidente Municipal.

[...]

LIX. Las demás que la Constitución federal, la particular del Estado, la presente Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables le señalen.

[...]

Artículo 47. Los reglamentos, bandos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expidan los ayuntamientos, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, que deriven de la presente Ley y de las demás en materia municipal, que de conformidad con lo establecido en el artículo 65 de la Constitución del Estado expida el Congreso Local, complementarán en lo conducente las disposiciones de las mismas y asegurarán en cuanto corresponda, la participación ciudadana y vecinal. Estos ordenamientos para su debida observancia habrán de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado.

[...]

Artículo 52. Las normas que contengan los reglamentos, bandos, y otras disposiciones municipales, deberán ser generales, impersonales, administrativas y obligatorias en el ámbito municipal y su aplicación e interpretación corresponde a las autoridades municipales.

Artículo 53. El Ayuntamiento conforme a las disposiciones de la Constitución federal, de la Constitución del Estado, de esta Ley,

y demás normas legislativas aplicables; deberá expedir disposiciones reglamentarias sobre las siguientes materias:

[...]

V. Organización de la administración pública municipal:

[...]

XI. En general, todas las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones o las que se encuentren previstas en ésta y otras leyes.

Artículo 54. La expedición o reforma de las normas a que se refiere el artículo anterior se sujetará al siguiente procedimiento:

En la discusión para la aprobación de las normas a que se refiere el artículo anterior, podrán participar únicamente los integrantes del Cabildo y el secretario del Ayuntamiento; éste último sólo con voz;

Para aprobar un proyecto de norma municipal se requerirá el voto de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento;

La norma aprobada en los términos de la fracción anterior se pasará al presidente municipal para su promulgación; y

Las normas expedidas por los ayuntamientos que sean de carácter general, serán obligatorias a partir de su publicación, salvo disposición en contrario, la que deberá hacerse en el Periódico Oficial del Estado, así como en lugares públicos y visibles de la cabecera municipal y en su caso delegaciones, lo que certificará el secretario del Ayuntamiento.

[...]

Artículo 65. El presidente municipal es el órgano ejecutivo del Ayuntamiento y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

I. Realizar las acciones necesarias para el desarrollo municipal, siguiendo los lineamientos contenidos en los planes y programas;

II. Formular y someter a la aprobación del Ayuntamiento el Bando de Policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general, así como promulgarlos, publicarlos, vigilar y sancionar su cumplimiento;

[...]

XVIII. Proponer al Cabildo la creación de las coordinaciones que sean necesarias, para la consecución del desarrollo y la prestación de los servicios públicos del Ayuntamiento;

[...]

Artículo 71. **Las dependencias administrativas municipales que establece la presente Ley, no podrán ser suprimidas ni podrán crearse otras de igual jerarquía, pero el presidente municipal con la autorización del Ayuntamiento, podrá establecer la estructura interna de cada una de ellas a fin de que las adapte a las condiciones particulares del Municipio de que se trate.**

El presidente municipal podrá crear, con la autorización del Ayuntamiento, las coordinaciones, los órganos administrativos

desconcentrados, así como los organismos paramunicipales, tales como las empresas de participación municipal mayoritaria y los fideicomisos públicos; que sean necesarios para el desarrollo y la prestación de los servicios públicos.

Los titulares de las dependencias, coordinaciones, organismos paramunicipales y demás a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser nombrados y removidos libremente por el presidente municipal, con las excepciones contempladas en la presente Ley y en los respectivos acuerdos de creación, cuando se trate de la coordinación que en su caso apruebe el cabildo para atender y regular lo relacionado con los fraccionamientos industriales.

[...]

Artículo 73. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en las diversas ramas de la administración municipal, preverán en la estructura de la administración pública municipal las siguientes dependencias administrativas:

[...]

IV. Contraloría Municipal;

Serán considerados como parte de la estructura orgánica funcional de los municipios, todas aquéllas dependencias o unidades administrativas que estén previstas para su existencia legal en otros ordenamientos jurídicos, conforme las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Artículo 74. **El Ayuntamiento aprobará los reglamentos internos, circulares y demás disposiciones que regulen el funcionamiento de las dependencias, coordinaciones y de los órganos administrativos municipales.**

[...]

Artículo 81. **A la Contraloría Municipal corresponderá el despacho de los siguientes asuntos:**

[...]

XIV. En los términos previstos por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a través de las áreas respectivas de su propia estructura, conocer, investigar y sustanciar los procedimientos de responsabilidades administrativas, por los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, que puedan constituir Faltas Administrativas y aplicar las sanciones que correspondan cuando éstas no sean graves o, en su caso, remitir el asunto al Tribunal de Justicia Administrativa cuando se trate de faltas consideradas como graves.

Cuando se trate de delitos por hechos de corrupción, presentar las denuncias correspondientes ante el Fiscal del Ministerio Público, prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XV. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de las dependencias y entidades, conforme a las disposiciones aplicables;

[...]

DECRETO 130 PUBLICADO EN EL SUPLEMENTO "C" AL PERIÓDICO OFICIAL 7847 EL 18 DE NOVIEMBRE DE 2017

[...]

CUARTO.- Los ayuntamientos municipales deberán realizar las adecuaciones de orden reglamentario y administrativo para el adecuado ejercicio de las funciones derivadas de las reformas en materia de responsabilidades administrativas, para el resto del ejercicio fiscal en curso, en un plazo no mayor a noventa días a partir de la publicación del presente Decreto. De igual modo, deberán prever en sus respectivos proyectos de Presupuestos de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2018, los recursos necesarios para el correcto funcionamiento de las autoridades investigadoras y sustanciadoras en el marco de sus respectivos órganos internos de control.

[...]"

De los artículos preinsertos se obtiene, por una parte, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que se impondrán sanciones administrativas (amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas), a aquellos servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, cuando **realicen actos u omisiones** que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se encuentren obligados a observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, para ello la ley (Ley General de Responsabilidades Administrativas) establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Indicando también, que las faltas administrativas **graves serán investigadas y substanciadas** por la Auditoría Superior de la Federación y **los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas**, según corresponda, y resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente. De las demás faltas y sanciones (entiéndase, no graves), conocerán los órganos internos de control. Por otro lado, con relación a **los entes públicos estatales y municipales, se dispone que éstos contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones que determine la ley, a fin de prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieren constituir responsabilidades administrativas.**

Por otra parte, tenemos que la Ley General de Responsabilidades Administrativas es de orden público y de observancia obligatoria en toda la República, entre sus objetos, se encuentra el de distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno, ello para establecer las faltas administrativas graves y no graves de los servidores

públicos, las sanciones aplicables, los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tales efectos, determinando así la competencia concurrente entre las autoridades de la federación y las entidades federativas para el cumplimiento de los objetivos de la misma.

De igual forma, define lo que debe entenderse y a quienes se les considerara como autoridad investigadora y substanciadora, siendo la primera, la encargada de la investigación de las faltas administrativas, que en el supuesto de determinar en su calificación la existencia de falta administrativa, así como la presunta responsabilidad del infractor, debe elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la autoridad substanciadora para que proceda en los términos establecidos en la ley; y la segunda, es la encargada, en el ámbito de su competencia, de dirigir y conducir el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del informe de presunta responsabilidad y hasta la conclusión de la audiencia inicial, haciendo hincapié en que por ningún motivo la función de la autoridad substanciadora podrá ser ejercida por la autoridad investigadora, y que para tal efecto, las Secretarías, **los Órganos Internos de Control** y demás autoridades, **contarán con la estructura orgánica necesaria para el ejercicio de las funciones correspondientes, con el fin de garantizar la independencia entre ambas.**

32

En relación con los Órganos Internos de Control, los definen como las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno de los entes públicos, asimismo, los faculta como autoridad para aplicar la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en el ámbito de su competencia, es decir, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas, y en su caso, resolución, si se tratase de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, en los términos previstos por dicho ordenamiento. De igual manera, determina **la obligación de todos los entes públicos para crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto.**

En distinto apartado se listan los elementos que debe contener el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, siendo los siguientes: el nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones, y firma autógrafa de la autoridad investigadora, nombre de los funcionarios que



podrán imponerse de los autos del expediente por parte de ésta última, el nombre y domicilio del servidor público a quien se señale como presunto responsable, el ente público al cual se encuentra escrito y el cargo que ahí desempeñe, la narración cronológica de los hechos, la infracción que se imputa, las pruebas que se ofrecen y la solicitud de medidas cautelares, si fuese el caso.

Además, establece las causales de improcedencia y sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa, encontrándose entre estas, cuando los hechos o las conductas no fueran competencia de las autoridades substanciadoras o resolutoras del asunto, y que en ese caso, mediante oficio, se hará del conocimiento del asunto a la autoridad que se estime competente. Así también, cuando las partes tengan conocimiento de alguna causal de sobreseimiento, deberán comunicarlo de inmediato a la autoridad substanciadora o resolutora, según corresponda, y de ser posible, adjuntar las constancias que lo acrediten.

Finalmente, a través de su artículo segundo transitorio, se ordenó que dentro del año siguiente a la entrada en vigor de dicha ley general, el Congreso de la Unión y **las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, expidieran las leyes y realizaran las adecuaciones normativas correspondientes** de conformidad con lo previsto en el decreto por el que se expide esa ley.

Luego, con relación a la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, cuyo carácter es de orden público, tenemos que su finalidad, entre otras, es regular las facultades y obligaciones de los municipios, así como establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento de los ayuntamientos y de la administración pública municipal, y en lo no previsto por ésta en cuanto a tal organización y funcionamiento, se estará a las disposiciones de sus reglamentos administrativos o interiores que se expedirán por los ayuntamientos sin contravenir a la Constitución Política Federal, la particular del Estado, y demás disposiciones aplicables.

Recalca la competencia concurrente impuesta por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, señalando que corresponde al

municipio la aplicación de dicho ordenamiento, para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, y hechos de corrupción, por lo que para alcanzar tales objetivos el municipio deberá, entre otras, cumplir con las bases, lineamientos y directrices que señalen las instancias y autoridades nacionales(sic) y estatales competentes.

En cuanto a las facultades y obligaciones de los ayuntamientos, se encuentran la de **expedir y aplicar** el Bando de Policía y Gobierno, reglamentos, circulares y **demás disposiciones administrativas de observancia general**, dentro de sus respectivas jurisdicciones, especialmente, **las que organicen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia** y aseguren la participación ciudadana y vecinal; **aprobar la creación**, fusión o extinción de órganos administrativos desconcentrados, coordinaciones o entidades paramunicipales a que refiere esa ley y que sean necesarias para la consecución del desarrollo y la prestación de los servicios públicos; designar a los titulares de la Secretaría del Ayuntamiento, Contraloría Municipal, y al Director de Seguridad Pública, a propuesta del Presidente Municipal; **y las demás que la Constitución Federal, la particular del Estado, esa ley y otras disposiciones jurídicas aplicables le señalen.**

34

Respecto a las disposiciones reglamentarias (reglamentos, bandos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general) **que expidan los ayuntamientos, que organicen la administración pública municipal**, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, **para su debida observancia habrán de ser publicadas en el Periódico Oficial del Estado.**

Contempla que **es deber del Ayuntamiento**, conforme a las disposiciones de la Constitución Federal, de la Constitución del Estado, de esa ley, y demás normas legislativas aplicables; **expedir disposiciones reglamentarias sobre la organización de la administración pública municipal; y en general, todas las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones o las que se encuentren previstas en esa y otras leyes; siendo que además, las normas expedidas por los ayuntamientos que sean de carácter general, serán obligatorias a partir de su publicación**, salvo disposición en contrario, la que deberá hacerse en el Periódico Oficial del Estado, así como en lugares públicos y visibles de la cabecera municipal



y, en su caso, delegaciones, lo que certificará el secretario del Ayuntamiento.

Por su parte, se obtiene que el **Presidente Municipal es el órgano ejecutivo del Ayuntamiento** y, entre sus facultades y obligaciones, se encuentran la de **formular y someter a la aprobación del ayuntamiento** el Bando de Policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y **demás disposiciones administrativas de observancia general, así como promulgarlos, publicarlos, vigilar y sancionar su cumplimiento**; de igual forma, proponer al Cabildo la creación de las coordinaciones que sean necesarias, para la consecución del desarrollo y la prestación de los servicios públicos del ayuntamiento.

Luego, que las dependencias administrativas municipales (Dirección de Finanzas, Contraloría Municipal, Dirección de Programación, etcétera), no podrán ser suprimidas ni podrán crearse otras de igual jerarquía, pero **el Presidente Municipal con la autorización del ayuntamiento, podrá establecer la estructura interna de cada una de ellas a fin de que las adapte a las condiciones particulares del municipio de que se trate**. De manera similar, podrá **crear**, con la autorización del ayuntamiento, **las coordinaciones**, los órganos administrativos desconcentrados, así como los organismos paramunicipales, tales como las empresas de participación municipal mayoritaria y los fideicomisos públicos, **que sean necesarios para el desarrollo** y la prestación de los servicios públicos, siendo que los titulares de las dependencias, coordinaciones, organismos paramunicipales referidos, podrán ser nombrados y removidos libremente por el Presidente Municipal, con las excepciones contempladas en esa ley.

Asimismo, se contempla dentro de la estructura de la administración pública municipal, como dependencia administrativa, a la Contraloría Municipal, correspondiéndole el despacho, entre otros asuntos, el de **conocer, investigar y sustanciar los procedimientos de responsabilidades administrativas**, por los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, que puedan constituir faltas administrativas y aplicar las sanciones que correspondan cuando éstas no sean graves o, en su caso, remitir el asunto al Tribunal de Justicia Administrativa cuando se trate de faltas consideradas como graves, todo

lo anterior en **los términos previstos por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a través de las áreas respectivas de su propia estructura.**

Así también, establece que serán considerados como parte de la estructura orgánica funcional de los municipios, **todas aquellas dependencias o unidades administrativas que estén previstas para su existencia legal en otros ordenamientos jurídicos, conforme las disposiciones constitucionales y legales aplicables.** Y el ayuntamiento aprobará los reglamentos internos, circulares y demás disposiciones que regulen el funcionamiento de las dependencias, coordinaciones y de los órganos administrativos municipales.

Por último, mediante su artículo cuarto transitorio precisa que en un plazo no mayor a noventa días a partir de la publicación de dicho Decreto, **los ayuntamientos municipales deberán realizar las adecuaciones de orden reglamentario y administrativo para el adecuado ejercicio de las funciones derivadas de las reformas en materia de responsabilidades administrativas.**

36

Una vez analizadas las disposiciones constitucionales y legales previas, como se adelantó, son, en su conjunto, **infundados** los argumentos de reclamación de las autoridades inconformes.

Para sustentar la determinación anterior, en primer lugar, debe decirse que de conformidad con los ***principios de legalidad y seguridad jurídica*** previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, todo acto de autoridad debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación, además de estar fundado y motivado, debiéndose entender por lo primero, la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada y, por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia número **P./J. 10/94**, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,

octava época, tomo 77, mayo de mil novecientos noventa y cuatro, página 12, registro 205463, que es del texto literal siguiente:

“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.”

37

En ese sentido, para que un acto se considere debidamente fundado en cuanto a la competencia, basta que la autoridad administrativa emisora cumpla con la carga de señalar con precisión el artículo, fracción, inciso y subinciso, donde se otorga la competencia por cuestión de materia, grado y territorio para emitir actos en agravio del gobernado, y, si el ordenamiento no los contiene y se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente; siendo que esa exigencia tiene como propósito que el particular afectado tenga el conocimiento y la certeza de que la autoridad que invade su esfera de derechos, en efecto es una autoridad con existencia jurídica y que además, lo hace con apoyo en una norma jurídica que le faculta para obrar en ese sentido.

Tienen aplicación al caso, las tesis de jurisprudencia **2a./J.115/2005** y **2a./J. 57/2001**, sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomos XXII y XIV, septiembre de dos mil cinco y noviembre de dos mil uno, páginas 310 y 31, registros 177347 y 188432, que son del tenor siguiente:

“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL

PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.- De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 77, mayo de 1994, página 12, con el rubro: ‘COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.’, así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.”

“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO.- De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario, Judicial de la Federación, Número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro: ‘COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.’, así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés

jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.”

Con base en lo anterior, este órgano colegiado estima que son **infundados** los argumentos de reclamación en los que las autoridades inconformes, en esencia, sostienen que la Sala *a quo* erróneamente consideró que con la fundamentación empleada en el acuerdo admisorio del procedimiento de responsabilidad administrativa no se justificó debidamente la legal existencia del Departamento de Substanciación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, debido a que contrario a lo sostenido, se justifica de forma suficiente la existencia, facultades y ámbito de competencia, pues el artículo 109, fracción III, constitucional, regula la materia de responsabilidades administrativas e indica que la facultad para aplicar sanciones en el ámbito municipal corresponde al Órgano de Control Interno de los ayuntamientos, además que la existencia de las autoridades investigadora y substanciadora, así como sus facultades ya están determinadas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en donde se señalan los procedimientos que deben seguir los municipios, específicamente, las Contralorías Municipales conforme al artículo 81, fracciones XIV y XV, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.

Se sostiene lo infundado de los argumentos referidos, debido a que *con independencia de la fundamentación invocada* en el acuerdo de admisión del procedimiento de responsabilidades administrativas y en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, tal como lo sostuvo la Sala Especializada del conocimiento, el Departamento de

Substanciación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, en su calidad de autoridad substanciadora del procedimiento de responsabilidades administrativas

*****, **no justifica debidamente su existencia legal.**

pues si bien se puede conocer de las disposiciones constitucionales y legales antes transcritas y analizadas, que se dispuso que la Ley General de Responsabilidades Administrativas establecería los procedimientos para la investigación y sanción de los actos u omisiones que constituyeran faltas administrativas, siendo que los entes públicos estatales y municipales, tendría la obligación de contar con órganos internos de control, que en su ámbito de competencia local, dispondrían de las atribuciones que determinara esa ley, además, en la legislación general analizada, se estableció que era obligación de tales órganos internos de control, crear y mantener las condiciones estructurales y normativas que permitieran el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, entendiéndose, conforme a la distribución de competencias definidas, para lo cual, las legislaturas locales, en el ámbito de su competencia debían expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas para tal efecto.

40

Luego, se conoce que la obligación anterior así fue atendida por el legislador local mediante la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, donde se estableció que conforme a la competencia concurrente de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, correspondía al municipio la aplicación de dicho dispositivo, para lo cual dentro de sus facultades y obligaciones tendrían las de **expedir y aplicar**, entre otras, las **disposiciones administrativas de observancia general**, dentro de sus respectivas jurisdicciones, especialmente, las que organicen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, así como **la creación de las coordinaciones** que fueran necesarias para la consecución del desarrollo, **y las demás que la Constitución Federal, la Constitución del Estado, y otras disposiciones jurídicas aplicables le señalen**, siendo que las disposiciones reglamentarias que expidan los ayuntamientos, que organicen la administración pública municipal, para su debida observancia habrán de ser publicadas en el Periódico Oficial del Estado, pues serán obligatorias a partir de tal publicación, aunado a que corresponde al Presidente Municipal con la autorización del ayuntamiento, establecer la estructura interna de cada una de las

dependencias de la administración pública municipal (entre ellas, la Contraloría Municipal).

En ese sentido, en principio se dice que contrario a lo sostenido por las autoridades recurrentes, la reforma constitucional y la propia Ley General de Responsabilidades Administrativas no dio existencia legal a las autoridades administrativas que, de manera concreta, en cada ente público deberían ejercer las funciones de investigación, substanciación y resolución ahí desarrolladas, tanto así, que impuso la obligación a todos los entes públicos para crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitieran el adecuado funcionamiento del Estado, específicamente, tal ley dispuso que los Órgano Interno de Control deberían contar con la estructura orgánica necesaria para el ejercicio de las funciones de investigación, substanciación y resolución, es decir, **la existencia de cada área que ejercería las funciones de investigación, substanciación y resolución quedó reservada a que cada ente público realizara las adecuaciones estructurales y orgánicas necesarias para tal fin**, para lo cual se ordenó a las legislaturas locales hacer las adecuaciones normativas que resultaran pertinentes como ya se explicó ampliamente.

En ese sentido, se tiene que tal como lo indicó la Sala Especializada en su carácter de *autoridad resolutora*, no se advierte que la autoridad substanciadora haya hecho referencia a la ley, reglamento, o en su caso, acuerdo general en el que se acredite su legal existencia y menos aún a la fecha de publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco de éste, a fin de que tal acuerdo surtiera plenos efectos jurídicos, lo anterior en estricto acatamiento al contenido de los preceptos antes analizados, así como al criterio jurisprudencial **P./J. 102/2009**¹⁸, emitido por el Pleno nuestro máximo tribunal, que a continuación se invoca:

“ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. LOS QUE AFECTAN LA ESFERA DE LOS PARTICULARES DEBEN SER CREADOS POR LEY O MEDIANTE ACTO DEL EJECUTIVO EN EJERCICIO DE FACULTADES ESPECÍFICAS ATRIBUIDAS LEGISLATIVAMENTE, SALVO QUE SE TRATE DE ENTES CUYA ACTIVIDAD SÓLO TRASCIENDA AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. De la interpretación de los artículos 8o. y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con las tesis 2a./J. 68/97 y P. CLII/97, de rubros: ‘REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA.’

¹⁸ Tesis de jurisprudencia **P./J. 102/2009**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXX, agosto de dos mil nueve, página 1069, registro 166612.

y 'FACULTAD REGLAMENTARIA. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO LA EXCEDE AL CREAR UNA AUTORIDAD, SI SE AJUSTA A LA LEY.'; se advierte que, por regla general, las autoridades del Estado que afectan la esfera de los gobernados deben ser creadas a través de una ley con el objeto de evitar la proliferación de entidades creadas caprichosamente por diversa autoridad administrativa instituida legalmente, pues de lo contrario ello justificaría la generación de verdaderas autoridades "de facto", las cuales, desde luego y en principio tendrían un origen inconstitucional por no gozar de un reconocimiento legislativo, además de que esas prácticas materialmente permitirían que la estructura de la administración pública se modificara con relativa facilidad y con ocasión de perjuicios para la seguridad jurídica de los gobernados. Sin embargo, esa regla puede admitir excepciones, una de las cuales es precisamente cuando el propio Poder Legislativo faculta a la autoridad administrativa para crear, a través de un acto administrativo, a nuevas autoridades; en estos supuestos el acto de creación deberá publicitarse mediante actos administrativos de carácter general (como pueden ser los reglamentos o incluso los acuerdos publicados en los medios de difusión oficial) y a condición de que la actuación del nuevo ente autoritario tenga las facultades específicas que se le determinen en cada caso conforme a las disposiciones legales aplicables. Pero también debe reconocerse que cuando un organismo administrativo dentro de la administración pública centralizada no actúa hacia el exterior y únicamente ejerce funciones internas de asistencia, asesoría, apoyo técnico o coordinación, su creación no tendrá más límites que la determinación del titular de la dependencia de acuerdo con el presupuesto asignado."

42

En la ejecutoria que dio origen a la tesis de jurisprudencia previa, se tiene que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo, en la parte que interesa, las siguientes premisas:

- Que por regla general, las autoridades del Estado que afectan la esfera de los gobernados, deben ser creadas a través de una ley con el objeto de evitar la proliferación de entidades creadas al capricho de una autoridad administrativa instituida legalmente, es decir, ninguna autoridad que afecte la esfera de particulares puede tener origen en actos administrativos que no estén respaldados por una autorización de la ley.
- Que esa regla general, admite excepciones y una de ellas es precisamente cuando el propio Poder Legislativo faculta a una autoridad administrativa para crear, a través de un acto también administrativo, a dichas autoridades.
- Que en esos casos, cuando la autoridad administrativa facultada por la ley para crear a otras autoridades actúe, deberá entonces hacer del conocimiento general la creación de dicha entidad, lo que debe publicitar mediante actos administrativos de carácter general (como pueden ser los reglamentos o incluso acuerdos que se publiquen en los medios de difusión oficial).
- Que también debe reconocerse que cuando un funcionario no actuará hacia el exterior de la administración pública y únicamente ejercerá funciones de asistencia, asesoría, apoyo técnico o coordinación, entonces la creación de esos puestos no



tendrá más límites que la determinación del titular de la dependencia de acuerdo con el presupuesto asignado.

Conforme a lo anterior, se dice que contrario al dicho de las autoridades recurrentes, el pronunciamiento de la Sala Especializada en su carácter de autoridad resolutora no constituye un exceso, dado que resultaba necesario que la autoridad substanciadora hiciera referencia a la ley, reglamento, o en su caso, acuerdo general en el que se le haya dotado de existencia jurídica, mismo que además debe cumplir con el requisito de ser publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, todo ello para cumplir con la obligación legal de contar con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadora, substanciadora y resolutora de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Huimanguillo, Tabasco; pues en los estrictos términos de la tesis de jurisprudencia previa, que resulta de observancia obligatoria para este juzgador de conformidad con el artículo 185 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, en relación con el diverso 217 de la Ley de Amparo, **resulta un requisito esencial de validez que la ley, reglamento o acuerdo por el que se crean unidades administrativas, sean publicados a través de un órgano oficial de difusión, como lo es el Periódico Oficial del Estado,** habida cuenta que es a través de su publicación, cuando sus destinatarios, funcionarios o empleados, tendrían conocimiento de las disposiciones contenidas en el mismo, y su contenido les sería obligatorio.

Sin que sea óbice que las autoridades inconformes reiteren que no puede existir un dispositivo legal que específicamente acredite la existencia del Departamento de Substanciación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, dado que su legal existencia resulta de la reforma constitucional, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, además, que la propia ley general establece las facultades en materia de responsabilidades administrativas, mismas que en el ámbito municipal recaen en los Órganos Internos de Control de éstos, por lo que existe una limitante para que el municipio regule o reglamente esa materia, aunado a que la ley de responsabilidades local, remite a la ley general referida respecto a la responsabilidad administrativa de servidores públicos.

Lo anterior, debido a que este juzgador no desconoce que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en seguimiento a la reforma constitucional, distribuyó competencias entre los distintos órdenes de gobierno, para establecer las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos, las sanciones aplicables, los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tales efectos –investigadora, substanciadora y resolutora-, determinando la competencia concurrente entre las autoridades de la federación y las entidades federativas para el cumplimiento de los objetivos de la misma; no obstante ello, se estima que contrario a lo sostenido, resultaba necesario que la autoridad hiciera referencia a la ley, reglamento, o en su caso, acuerdo general en el que se acredite su legal existencia y, además, la fecha de publicación de éste en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, lo que de modo alguno implica que se pretenda que el municipio regule, reglamente o modifique la materia de responsabilidades administrativas, misma que en efecto, ya está regulada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sino que en realidad atiende a **cumplir con la obligación legal de contar con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadora, substanciadora y resolutora, y además, dotar de efectividad y validez jurídica al acto de creación de las autoridades de investigación, substanciación y resolución**, ello con base en las propias facultades reglamentarias con que cuenta el municipio para tales efectos, conforme a los razonamientos antes explicados.

44

Tampoco es suficiente para los efectos pretendidos que se haya invocado como justificación de la existencia y, por tanto, de la competencia, el artículo 81, en sus fracciones XIV y XV, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, pues como se explicó previamente, dicho dispositivo normativo en concordancia a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dispone que a la Contraloría Municipal, le corresponde **conocer, investigar y sustanciar los procedimientos de responsabilidades administrativas**, por los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, que puedan constituir faltas administrativas y aplicar las sanciones que correspondan cuando éstas no sean graves o, en su caso, remitir el asunto al Tribunal de Justicia Administrativa cuando se trate de faltas consideradas como graves, no obstante, ello debe realizarse en los términos previstos por la referida ley general, a través de las áreas respectivas de su propia estructura, de ahí que **sí resulte necesario tener certeza jurídica que**

tales áreas encargadas de las funciones de investigación, substanciación y resolución, cuentan con existencia jurídica válida conforme a los requisitos de legalidad que resulten necesarios, en el caso específico, el señalamiento de la ley, reglamento, o en su caso, acuerdo general por medio del cual se crearon, y además, el de publicidad de la norma que las crea.

También es **infundado** el argumento de reclamación en el que las autoridades recurrentes señalan que el régimen municipal por su naturaleza jurídica es diferente a cualquier otra autoridad, y por esa razón, devienen inaplicables las consideraciones expuestas por la Sala Especializada, al tener mayor peso frente a otros juicios de valor; pues al respecto, no debe soslayarse que la existencia jurídica de la autoridad administrativa con la respectiva publicidad de su norma de creación, es un elemento fundamental para la operatividad del orden jurídico, y la propia normatividad determina cuáles son los documentos que deben publicarse como un requisito para que legalmente sean exigibles, en el entendido que si una norma jurídica no se publica ni se divulga ampliamente, no se puede conocer ni se puede exigir razonablemente su observancia; lo que acontece en el presente caso, habida cuenta que la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco *expresamente* señala que las disposiciones administrativas de observancia general que organicen la administración pública municipal, deberán ser publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco para su debida observancia, siendo que a partir de dicha publicación serán obligatorias, por ello, a las adecuaciones orgánicas y estructurales a la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Huimanguillo, Tabasco, a través de las cuales se creen de las unidades investigación, substanciación y resolución, debe darse la publicidad ordenada en el ordenamiento jurídico referido y avalado por el criterio jurisprudencia analizado, pues tal **publicación es indispensable para su existencia, validez y efectividad**, por lo que no se puede prescindir de tal requisito, sin que se estime que tal exigencias excede los límites del derecho o la legalidad, pues conforme a lo antes analizado, únicamente se pretende acatar las formalidades esenciales marcadas por el ordenamiento jurídico en cuestión y el criterio obligatorio detallado.

Por lo anterior, es igualmente **infundado** que las recurrentes sostengan que el nombre que se dé a cada área es intrascendente, pues atiende a una cuestión administrativa y organizativa de la estructura

municipal; lo anterior, pues en principio, las razones que llevaron a la Sala Especializada como *autoridad resolutora* a decretar sobreseimiento del procedimiento de responsabilidades administrativas, no versan sobre un aspecto relativo a la denominación específica del “Departamento de Substanciación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco”, sino que, con independencia de tal denominación, no se hizo referencia a la ley, reglamento, o en su caso, acuerdo general en el que se acredite su legal existencia, ni a la fecha de publicación de la norma respectiva en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, por lo que en la línea de ideas expuesta, no se acredita el cumplimiento a la obligación legal de contar con la estructura orgánica para tal fin, de ahí que no puede estimarse que únicamente se trate de una cuestión netamente administrativa y organizativa de la estructura municipal, habida cuenta que se reitera, las unidades que se lleguen a crear tendrán las facultades de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pudiendo trastocar la esfera de derechos de los particulares, de ahí que se deba cumplir con las formalidades legales antes dispuestas.

46

Lo anterior, pues aun cuando en el acuerdo recurrido se haya sostenido, entre otros, que no se advirtió que el Departamento de Substanciación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, hubiera hecho referencia a la fecha de publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, de la ley, reglamento, o en su caso, acuerdo general en el que se acredite su legal existencia, lo cierto es que si bien la falta de señalamiento de la fecha de publicación de la norma de que se trate, en sí misma, no depara ilegalidad de la actuación de la autoridad substanciadora; lo que sí trasciende al sentido del fallo es que no se está en posibilidades de conocer que exista un documento en el que se hayan creado las unidades de investigación, substanciación e investigación de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco y que además, tal documento haya sido publicado en el Periódico Oficial de la entidad, pues por una parte, las autoridades investigadora y substanciadora fueron omisas en aportar los elementos probatorios conducentes para conocer que existe una norma que las haya creado expresamente y que el mismo haya sido debidamente publicado en el medio de difusión oficial del Estado, y por otra parte, porque aún en el ejercicio de las facultades para mejor proveer con que

cuenta este Pleno, de una búsqueda exhaustiva realizada a la página de internet del medio de difusión en mención a través de los siguientes enlaces: <https://tabasco.gob.mx/HistoricoPeriodicos> y <https://tabasco.gob.mx/PeriodicoOficial?page=0>, el primero, correspondiente a las publicaciones de los años dos mil dieciocho y dos mil diecinueve, el segundo, correspondiente a las diversas de los años dos mil veinte y hasta julio de veintiuno, tampoco se logró advertir la existencia de alguna norma en ese sentido, lo que se hace valer como un **hecho notorio**¹⁹, por lo que se insiste, no se logra acreditar el cumplimiento de las obligaciones legales aludidas.

Por otro lado, se estiman también **infundados** los argumentos de reclamación en los que se señala que no existe estado de incertidumbre para el particular al contar con un marco constitucional y legal que establece las facultades del Departamento de Substanciación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, lo que elimina criterios subjetivos y arbitrarios que pudieran surgir con una regulación municipal; ello es así, toda vez que como se ha explicado detalladamente, con independencia de que las facultades de las autoridades investigadora, substanciadora y resolutora se contengan en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que es de observancia concurrente entre los distintos órdenes de gobierno, es el propio marco constitucional y legal el que impone la obligación de los entes públicos de **crear** cada área que ejercería las funciones referidas, dentro de su propia estructura orgánica, máxime que no se debe desconocer que la existencia jurídica válida de las autoridades es requisito esencial de los actos administrativos a fin de garantizar los **principios de legalidad y seguridad jurídica** previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales analizados al inicio del presente considerando,

47

¹⁹ Esto en términos de la tesis de jurisprudencia **P.JJ. 74/2006**, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXIII, junio de dos mil seis, página 963, registro 174899, cuyo contenido es el siguiente:

“HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.”

habida cuenta que no puede considerarse que la autoridad administrativa es competente si legalmente es inexistente.

Se invoca de sustento a lo anterior, como criterio orientador, la tesis **III-TASR-XI-224**, emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en la revista de dicho órgano jurisdiccional, tercera época, año VIII, número 87, marzo mil novecientos noventa y cinco, página 26, que es del contenido literal siguiente:

“EXISTENCIA JURIDICA DE LAS AUTORIDADES.- ES NECESARIO FUNDARLA EN EL TEXTO MISMO DEL ACTO DE MOLESTIA, POR SER UN PRESUPUESTO DE LA COMPETENCIA DE AQUELLAS.- La garantía del artículo 16 Constitucional consiste en que todo mandamiento de autoridad se emita por autoridad competente, cumpliéndose las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien esté legitimado para ello, expresándose en el texto del mandamiento; el fundamento legal que le otorgue tal legitimación. En tal virtud, y siendo innegable que la existencia legal de las autoridades es un presupuesto lógico-jurídico de la competencia de las mismas, porque no puede considerarse válidamente que una autoridad es competente si legalmente es inexistente, resulta evidente que por simple analogía y mayoría de razón, para justificar plenamente su actuación, la autoridad está obligada también a señalar en el propio acto de molestia el fundamento legal que contemple su existencia jurídica, a fin de que el afectado pueda examinar si aquél proviene de una autoridad de hecho o de derecho.(10)”

(Subrayado añadido)

Finalmente, son **infundados** por insuficientes los argumentos de reclamación en donde se sostiene la ilegalidad del acuerdo recurrido al estimar que la Sala realizó un estudio en materia contencioso administrativa y siendo que sólo debía verificar que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como graves, y no juzgar el actuar de las autoridades que intervinieron previamente a la etapa en que se encuentra el procedimiento administrativo sancionador, y tampoco ordenar la devolución del expediente en cita, toda vez que la ley no le otorga esa facultad, por lo que la Sala de instrucción se extralimitó en sus funciones de autoridad resolutora.

Lo anterior, porque de conformidad con los **artículos 196, fracción II y 197, fracción I y último párrafo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas**, invocados por la Sala *a quo*, el procedimiento de responsabilidades administrativas puede declararse **improcedente**, entre otros, cuando los hechos o las conductas materia del procedimiento no fueran de la competencia de las autoridades substanciadoras o resolutoras del asunto, debiendo hacerse del

conocimiento a la autoridad que se estime competente, lo que hace procedente en estos casos, decretar el sobreseimiento del mismo; señalando, adicionalmente, que cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato a la autoridad substanciadora o resolutora, según corresponda y, de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten. Tales preceptos son del contenido literal siguiente:

“**Artículo 196.** Son causas de improcedencia del procedimiento de responsabilidad administrativa, las siguientes:

(...)

II. Cuando los hechos o las conductas materia del procedimiento no fueran de competencia de las autoridades substanciadoras o resolutoras del asunto. En este caso, mediante oficio, el asunto se deberá hacer del conocimiento a la autoridad que se estime competente;

(...)

Artículo 197. Procederá el sobreseimiento en los casos siguientes:

I. Cuando se actualice o sobrevenga cualquiera de las causas de improcedencia previstas en esta Ley;

(...)

Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato a la Autoridad substanciadora o resolutora, según corresponda, y de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.”

En ese sentido, no es óbice que los artículos antes transcritos establezcan expresamente que podrán ser las partes que tengan conocimiento de alguna causal de sobreseimiento del procedimiento, las que deberán comunicar a la autoridad substanciadora o resolutora de lo anterior, para que éstas puedan hacer valer dicha causal de improcedencia; ello es así, pues en todo caso, no debe perderse de vista que la Ley General de Responsabilidades Administrativas es una legislación de **orden público**, según lo dispone su artículo 1²⁰ y, como tal, el estudio de las causales de improcedencia y sobreseimiento son de ese mismo orden, por tanto, pueden ser estudiadas oficiosamente, sin

²⁰ “**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir 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 estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.”

que esto implique un exceso de facultades o invasión de atribuciones, entre las distintas autoridades que intervinieron en el procedimiento, ya que ello se hace en aras de salvaguardar los principios que deben observarse en el procedimiento de responsabilidades administrativas, según el artículo 111 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas²¹, máxime que, como se expuso en el considerado **CUARTO**, la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas cuenta con atribuciones para cumplir con sus objetivos, de admitir, prevenir o reconducir la acción de responsabilidades contenida en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa; dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el procedimiento sancionatorio y solicitar la debida integración del expediente para un mejor conocimiento de los hechos en la búsqueda de la verdad material, por así disponerlo el artículo 17, fracciones I, VI y X, del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco²².

50

Lo anterior se corrobora porque el artículo 147, segundo párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco²³, dispone que la Sala Superior de este tribunal, debe *preferir* resolver las cuestiones

²¹ “Artículo 111. En los procedimientos de responsabilidad administrativa deberán observarse los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos.”

(Subrayado añadido)

²² **Artículo 17.-** Además de lo anterior, corresponde al Magistrado titular de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, las siguientes atribuciones:

I. Admitir, prevenir o reconducir, la acción de responsabilidades contenida en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa;

(...)

VI. Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el procedimiento sancionatorio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, acordar las promociones de las partes y los informes de las autoridades;

(...)

X. Solicitar la debida integración del expediente para un mejor conocimiento de los hechos en la búsqueda de la verdad material, además podrán acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes en el procedimiento de investigación;

(...)”

²³ **Artículo 147.-** La Sala Superior procederá al estudio de los conceptos de apelación, atendiendo a su prelación lógica. En todos los casos se privilegiará el estudio de los conceptos de apelación de fondo por encima de los de procedimiento y forma, a menos que invertir el orden dé la certeza de la inocencia del servidor público o del particular, o de ambos; o que en el caso de que el recurrente sea la Autoridad Investigadora, las violaciones de forma hayan impedido conocer con certeza la responsabilidad de los involucrados.

En los asuntos en los que se desprendan violaciones de fondo de las cuales pudiera derivarse el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa, la inocencia del recurrente, o la determinación de culpabilidad respecto de alguna conducta, se le dará preferencia al estudio de aquéllas aún de oficio.”

(Subrayado añadido)



que puedan derivar en el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidades administrativas, esto aun de oficio.

Por lo anterior, se insiste en que la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, en su carácter de autoridad resolutora del procedimiento de responsabilidades administrativas ***** , sí contaba con las atribuciones para de advertir, declarar la improcedencia y por tanto, el sobreseimiento de dicho procedimiento, por cuestión de competencia de la autoridad substanciadora, esto a fin de salvaguardar los principios que deben regir tal procedimiento y que han quedado previamente explicados, esto es, en aras de privilegiar el **orden público** y procurar la instrucción adecuada de dichos procedimientos.

Verlo de otro modo, implicaría que la autoridad resolutora estuviera obligada, en todos los casos, a esperar hasta la resolución definitiva del procedimiento para decretar el sobreseimiento del mismo, o aún más, a resolver el fondo, a sabiendas de la actualización de una manifiesta ilegalidad en su tramitación, generando ello una dilación y retraso innecesario en la búsqueda de la verdad material, de ahí lo **infundado** por insuficiente del argumento.

Como corolario de todo lo expuesto, se dice tal como lo sostuvo la Sala Especializada en su carácter de *autoridad resolutora*, la autoridad que substanció el procedimiento de responsabilidad administrativa ***** , carece de competencia por inexistencia jurídica, debido a la falta de invocación de la ley, reglamento, o en su caso, acuerdo general en el que se acredite su legal existencia, así como a la falta de publicación del dispositivo normativo respectivo.

Por identidad de razón, es procedente sostener la incompetencia por inexistencia jurídica del Jefe del Departamento de Investigación de la Subdirección de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Huimanguillo, Tabasco, autoridad investigadora que integró el expediente de investigación ***** , origen del expediente de responsabilidad administrativa ***** , dada la falta de invocación de la ley, reglamento, o en su caso, acuerdo general en el que se acredite su

legal existencia, así como a la falta de publicación del dispositivo normativo respectivo.

Por último, es de aclararse que el criterio sostenido a través del presente fallo no implica contravenir el diverso criterio asumido por este Pleno en los recursos de reclamación con números de toca **REC-031/2021-P-1**, **REC-078/2021-P-1** y **REC-030/2021-P-1**, aprobados en las Sesiones Ordinarias XXII y XXIV, celebradas los días once y veinticinco de junio de dos mil veintiuno, respectivamente, con temáticas similares a las que se plantean en el presente asunto, pues a través de esos medios de impugnación se hizo valer un vicio de procedimiento por la existencia previa de un medio impugnación, cuya resolución constituyó **cosa juzgada** para este Pleno e impidió jurídicamente analizar los asuntos de trato en términos similares al presente (en cuanto al fondo del asunto) lo que se hace constar para los efectos legales conducentes.

52

Por los razonamientos antes señalados, habiéndose realizado el análisis exhaustivo de los argumentos formulados por las autoridades recurrentes y, ante lo **infundados** de los mismos, lo procedente es **confirmar** el **auto** de fecha **diecisiete de enero de dos mil veinte**, en el cual, antes del cierre de instrucción, se sobreseyó el procedimiento de responsabilidad administrativa *****, dictado dentro del expediente número **04/2020-S-E-LGRA**, por la **Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas**.

Finalmente, es de señalarse que el criterio similar al anterior ya fue sostenido en la sentencia dictada en el toca de reclamación **079/2020-P-2**, la cual fue aprobada por unanimidad de votos por los Magistrados que integran el Pleno de esta Sala Superior, **en la sesión ordinaria XXV, celebrada el dos de julio de dos mil veintiuno**.

Por lo expuesto y fundado, y con apoyo además en los artículos 142, 143 y 171, fracciones XXII y XXXVI, de la Ley Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, publicada el quince de julio de dos mil diecisiete, en el Suplemento B al Periódico Oficial del Estado, número 7811, así como 213 y 214 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es de resolverse y se:

R E S U E L V E



I.- Este Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa es **competente** para resolver los presentes recursos de reclamación.

II.- Resultaron **procedentes** los recursos de reclamación propuestos.

III.- Son, en su conjunto, **infundados** los argumentos de reclamación; en consecuencia,

IV.- Se **confirma** el **auto** de fecha **diecisiete de enero de dos mil veinte**, en el cual, antes del cierre de instrucción, se sobreseyó el procedimiento de responsabilidad administrativa *****, dictado dentro del expediente número **04/2020-S-E-LGRA**, por la **Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas**, esto de conformidad con los razonamientos expuestos en el último considerando de este fallo.

V.- Una vez que quede firme el presente fallo, con **copia certificada** del mismo, notifíquese a la **Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas** de este tribunal y remítanse los autos del toca **REC-082/2021-P-3** y del expediente número **04/2020-S-E-LGRA**, para su conocimiento y, en su caso, ejecución.

Notifíquese a las partes la presente sentencia de conformidad con los artículos 17 y 18, fracción XIII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado vigente.- **Cúmplase.**

ASÍ LO RESOLVIÓ EL PLENO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE TABASCO, POR UNANIMIDAD DE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS **JORGE ABDO FRANCIS** COMO PRESIDENTE, **RURICO DOMÍNGUEZ MAYO** Y **DENISSE JUÁREZ HERRERA** COMO PONENTE, QUIENES FIRMAN ANTE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS **HELEN VIRIDIANA HERNÁNDEZ MARTÍNEZ**, QUE AUTORIZA Y DA FE.

DR. JORGE ABDO FRANCIS

Magistrado Presidente y titular de la Primera Ponencia.

MTRO. RURICO DOMÍNGUEZ MAYO

Magistrado titular de la Segunda Ponencia.

54

M. EN D. DENISSE JUÁREZ HERRERA

Magistrada Ponente y titular de la Tercera Ponencia.

LIC. HELEN VIRIDIANA HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

Secretaria General de Acuerdos.

Que las presentes firmas corresponden a la resolución del Toca del Recurso de Reclamación **REC-082/2021-P-3**, misma que fue aprobada en la sesión de Pleno celebrada el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno.

“...De conformidad con lo dispuesto en los artículos 119, 124 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco; 3 fracción VIII y 36 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Tabasco; Quincuagésimo Sexto de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación, así como para la elaboración de versiones públicas; 3 y 8 de los Lineamientos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, del Estado de Tabasco y el acuerdo TJA-CT-001/2021 del Comité de Transparencia del Tribunal de Justicia Administrativa, se indica que fueron suprimidos del documento, datos personales de personas físicas, y personas Jurídico Colectivas, como: nombre, teléfono particular, historial médico, estado civil, deducciones salariales y deudas, correo electrónico personal; por actualizarse lo señalado en dichos supuestos normativos...”-----