



VISTOS; los autos para resolver en sentencia el juicio de amparo indirecto **2602/2015**, promovido por **, por propio derecho; y,

RESULTA QUE:

PRIMERO. Demanda de amparo.- Por escrito y anexos recibidos el once de diciembre de dos mil quince, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla (fojas 2 a 290) y turnado el mismo día a este órgano jurisdiccional, **, por propio derecho, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal contra la autoridad responsable señalada y acto siguiente:

“III.- AUTORIDADES RESPONSABLE.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º, fracción II de la Ley de Amparo, manifiesto lo siguiente:

A) EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD ORDENADORA DEL ACTO RECLAMADO:

1. Señalo a la Ciudadana Delegada de la Secretaría de la Contraloría, en el Sector Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, con domicilio [...]

2. Señalo al Gobernador del Estado de Puebla, con domicilio [...]

B) EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD EJECUTORA DEL ACTO RECLAMADO:

1. Señalo a la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, con domicilio [...]

2. Señalo al Secretario de Gobierno, del Estado de Puebla, con domicilio oficial bien [...]

3. Señalo al Secretario de la Contraloría, del Estado de Puebla, con domicilio oficial bien [...]

IV.- NORMA GENERAL, ACTO U OMISIÓN QUE SE RECLAMA:

“A) 1. De la autoridad señalada como responsable, en su carácter de ordenadora, señalo como acto reclamado, la resolución definitiva de fecha 20 de octubre del presente año, relativa al Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades, radicado bajo el número de expediente **/2011, seguido en mi contra.

Siendo necesario precisar, desde este momento, que la resolución definitiva, señalada como acto reclamado, se combate por cuanto hace a dos aspectos fundamentales:

a) SANCIONES ECONÓMICAS.- Contenidas en el considerando 7.- VII.- y el punto resolutivo SEGUNDO, a virtud de los cuales, la autoridad responsable ordenadora, impuso al suscrito, una sanción económica, por la cantidad de \$37,376,379.99 (treinta y siete millones, trescientos setenta y seis mil trescientos setenta y nueve pesos 99/100 M.N), por concepto de restitución del supuesto daño causado el erario público estatal; así como, una multa de un año y medio del salario que percibía en la época en que se llevaron a cabo los supuestos hechos constitutivos de responsabilidad administrativa.

b) FONDO.- En los conceptos de violación que más adelante se exponen, se harán valer



violaciones constitucionales, relativas al fondo de la resolución combatida, mismas que conforme a los principios de individualidad y continencia de la causa, Usía se encontrará en la posibilidad jurídica de estudiar íntegramente en el presente juicio biistancial.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo dispuesto en los criterios judiciales de rubro siguiente:

[...]

A) 2. De la autoridad señalada como responsable en su carácter de ordenadora, señalo como acto reclamado, la expedición del Reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría, del Estado de Puebla, de fecha 23 de diciembre del año de 2013.

B) 1. De la autoridad señalada como responsable ejecutora, señalo como acto reclamado, la inminente ejecución de las sanciones económicas, impuestas por la autoridad responsable ordenadora, dentro del resolutivo SEGUNDO de la resolución definitiva de fecha 20 de octubre de 2015, en los términos establecidos en los artículos 81 fracción III 84 fracción I, 85, del Código Fiscal del Estado de Puebla.

B) 2. y B) 3. De las diversas autoridades señaladas como responsables ejecutoras, señalo como acto reclamado, la rúbrica del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, del Estado de Puebla, expedido con fecha 23 de diciembre del año de 2013.”

SEGUNDO. Prevención. Mediante proveído inicial de catorce de diciembre de dos mil quince (fojas 291 a 293), se requirió al impetrante del amparo **, para que precisara el artículo o artículos

del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla que reclamó; así como cuestiones relacionadas con el procedimiento administrativo seguido contra diversos servidores públicos.

TERCERO. Admisión del juicio. Una vez desahogado el requerimiento inicial en el sumario, a través del acuerdo de veinticuatro de diciembre de dos mil quince (fojas 308 a 310), se admitió a trámite la demanda de amparo promovida por **, por propio derecho; se dio vista al representante social de la adscripción, se tramitó por duplicado y separado el incidente de suspensión por así haberse solicitado, se señaló día y hora para la audiencia constitucional, y se requirió a las autoridades responsables su informe con justificación.

CUARTO. Celebración de la audiencia. Seguida la secuela procesal y habiéndose señalado día y hora para la celebración de la audiencia constitucional, ésta inició en términos del acta que antecede; y,

SE CONSIDERA:

PRIMERO. Competencia. Este Juzgado Cuarto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y del Trabajo y de Juicios Civiles Federales en el Estado de Puebla, es competente



para resolver el presente juicio de garantías, en términos de los artículos 103, fracción I y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35 y 37 de la Ley de Amparo; 48 y 52 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al tratarse de un asunto en materia de **amparo administrativa** que se encuentra dentro de los supuestos a que se refiere el del Acuerdo General 23/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al cambio de denominación, domicilio y competencia de los once Juzgados de Distrito en el estado de Puebla; a la conclusión de funciones del Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, y su transformación en Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal del Estado de Puebla; al inicio de funciones, denominación, jurisdicción territorial y domicilio del Juzgado Quinto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla; así como a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los órganos jurisdiccionales de la entidad en mención, y a la creación y cambio de denominación de las respectivas oficinas de correspondencia común, publicado el veintinueve de mayo de dos mil quince, en el Diario Oficial de la Federación, vigente a partir del uno de junio del año en curso.

Lo expuesto también se observa del Acuerdo General **3/2013** pronunciado por el Pleno

del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos en que se divide el territorio de la República Mexicana; el número, jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, así como de los juzgados de distrito.

SEGUNDO. Derechos fundamentales que se estiman vulnerados. El impetrante del amparo invocó como derechos fundamentales violados los contenidos en los artículos 14, 16, 17, 20, inciso A, fracción V y VIII, 22 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

TERCERO.- Fijación de los actos reclamados. Como preámbulo es necesario establecer que la precisión del acto reclamado debe hacerse atento al principio de completitud que encierra el artículo 17 Constitucional y con el fin de hacer efectivo el acceso a la impartición de justicia del quejoso, por lo que además de atender a la lectura íntegra de la demanda, se armonizan los datos que de ésta emanan en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos, incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor.



Lo anterior con fundamento en la jurisprudencia sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia VI/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Abril de dos mil cuatro, página 255, que dice:

“ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO. El artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo establece que las sentencias que se dicten en el juicio de garantías deberán contener la fijación clara y precisa de los actos reclamados, así como la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente, por lo que los juzgadores de amparo deberán armonizar, además, los datos que emanen del escrito inicial de demanda, en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos, e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor, descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el juzgador de amparo, al fijar los actos reclamados, deberá atender a lo que quiso decir el quejoso y no únicamente a lo que en apariencia dijo, pues sólo de esta manera se logra congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.”

Precisado lo anterior, en cumplimiento a lo dispuesto en el precepto 74, fracción I, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, se establece que el quejoso **, reclama:

1).- **Del Gobernador Constitucional del Estado de Puebla:** La expedición del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla el veintitrés de diciembre de dos mil trece, por lo que hace a su artículo 15, fracción VI.

2).- **Del Secretario General de Gobierno y del Secretario de la Contraloría, ambos del estado de Puebla:** La rúbrica del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla el veintitrés de diciembre de dos mil trece, por lo que hace a su artículo 15, fracción VI.

3).- **De la Delegada de la Secretaría de la Contraloría en el Sector Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla:**

- La resolución definitiva emitida el veinte de octubre de dos mil quince, por la, en el expediente **/2011, relativo al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, en el que se determinó que el aquí quejoso *, en su carácter de Director de la Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, *“en el momento de los hechos materia de esta causa,”* es administrativamente responsable “de las conductas imputadas que infringieron las



fracciones I, II, III y XXI y XXIII, del artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla”; por lo que se le impusieron las siguientes sanciones:

a) Inhabilitación temporal por doce años para desempeñar cargos o comisiones en el servicio público.

b) Restitución del daño causado al erario estatal por el equivalente a \$37,376,379.99 (treinta y siete millones trescientos setenta y seis mil trescientos setenta y nueve pesos, noventa y nueve centavos, moneda nacional).

c) Sanción económica por un año y medio del salario que percibió en la anualidad que se cometió el “ilícito”.

- La aplicación del artículo 15, fracción VI, Reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla, en la referida resolución.

4).- De la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla: la ejecución de la resolución descrita en el numeral que antecede.

CUARTO. Existencia de los actos reclamados. De acuerdo con la técnica jurídica que rige al juicio de amparo, debe abordarse lo referente a la certeza del acto reclamado, ya que sólo en caso de ser innegable su existencia se podrán estudiar las causas de improcedencia que hubiesen planteado las responsables o que en su caso se adviertan de oficio; además, sólo de ser procedente el juicio, se deberá entrar al análisis del fondo del asunto.

Ello es así porque el estudio de alguna causa de improcedencia o del fondo del asunto implica —*como punto de partida*— que el acto reclamado sea cierto y que además de ser cierto, el juicio de garantías resulte procedente.

Al respecto resulta ilustra lo anterior la tesis de rubro:

“ACTOS RECLAMADOS, CERTEZA O INEXISTENCIA DE LOS. TÉCNICA EN EL JUICIO DE AMPARO.”¹

Las autoridades responsables Gobernador (foja 368 a 373), Secretario General de Gobierno (fojas 326 a 328) y Secretario de la Contraloría del Gobierno (fojas 363 a 366), todos del Estado de Puebla, aceptaron expresamente la existencia del acto que respectivamente se les atribuyó (los cuales se precisaron en el apartado que antecede).

Por su parte, la Delegada de la Contraloría en la Secretaría de Finanzas y Administración del

¹Jurisprudencia número XVII. 2º j/10, publicada en la página 68, del Tomo 76, abril de 1994, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, octava época.



Estado de Puebla (fojas 330 a 358), rindió su respectivo informe justificado en el que manifestó ser cierto el acto reclamado; lo cual incluso se corrobora con las constancias que obran en el expediente de Responsabilidad Administrativa SC.CGDC.SF.DJUR/*2011, de su índice, que en copia certificada adjuntó, a las cuales se les concede valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto en los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

Así mismo, dichas constancias son eficaces para desvirtuar la negativa de la diversa autoridad responsable, Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado, la cual al rendir su informe justificado por conducto del Coordinador General Jurídico de dicha dependencia, negó la existencia del acto que le fue reclamado (fojas 359 y 360).

Esto es, puesto que del contenido del cuarto resolutivo de la resolución de veinte de octubre de dos mil quince emitida por la responsable ordenadora, Delegada de la Secretaría de la Contraloría en el Sector Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla contra el aquí quejoso, se advierte que la ejecución de la sanción económica fue encomendada a dicha dependencia una vez que quedara firme la resolución de mérito,

lo cual implica que resulta inminente la intervención de dicha autoridad en la ejecución del acto reclamado.

QUINTO.-Procedencia del juicio. El análisis de la procedencia del juicio de amparo, constituye una cuestión de orden público y un presupuesto procesal que el juzgador debe examinar de oficio, de conformidad con el artículo 62 de la Ley de Amparo.

Apoya lo anterior por analogía, el criterio sustentado en la jurisprudencia 814, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página quinientos setenta y tres, tomo VI, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, cuya voz y contenido son:

“IMPROCEDENCIA. CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO. Las causales de improcedencia en el juicio de amparo por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia.”

a) Análisis de la causal de improcedencia hecha valer por la Delegada de la Contraloría en la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla.

Así, del contenido del informe justificado rendido por la Delegada de la Contraloría en la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla, se advierte que ésta señaló se actualiza la causal de improcedencia relativa a la omisión en



que incurrió el impetrante de no agotar el recurso ordinario previsto para combatir el acto reclamado, en términos de lo expuesto en la fracción XVIII, del artículo 61 de la Ley de Amparo.

En torno a ello debe desestimarse tal planteamiento, pues no se actualiza la referida causal invocada por las siguientes razones.

Alude la mencionada autoridad que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en tanto que la legislación ordinaria prevé un medio de defensa encaminado a la pretensión del impetrante de garantías (revocar, modificar o dejar sin efectos la resolución que constituye el acto reclamado en este juicio de amparo), por lo que al no agotar el principio de definitividad se debe decretar el sobreseimiento, pues argumenta que si bien es cierto dicho principio tiene excepciones, las cuales cita de acuerdo a lo indicado en la fracción en comento.

Dicho argumento se considera infundado acorde a los siguientes razonamientos.

De inicio cabe apuntar que la necesidad de agotar el principio de definitividad se encuentra previsto en dos fracciones del artículo 61 de la Ley de Amparo, cuya diferencia primordial, radica en la autoridad que haya emitido el acto.

Las fracciones a las que nos referimos son las XVIII y la XX que a la letra dicen:

“Artículo 61. *El juicio de amparo es improcedente:*

(...)

XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, *respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.*

Se exceptúa de lo anterior:

a) *Cuando sean actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales;*

b) *Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal;*

c) *Cuando se trate de persona extraña al procedimiento.*

d) *Cuando se trate del auto de vinculación a proceso.*

Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su



fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo;

(...)

*XX. **Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo**, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta Ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.*

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior;...”

Como puede advertirse ambas fracciones se refieren al principio de definitividad al prever la

improcedencia de la acción de amparo por haber un medio de defensa que conceda la ley ordinaria dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, sin embargo, el estudio de su actualización necesariamente parte de la naturaleza de la autoridad que emitió el acto, pues la primera de ellas se refiere a actos emitidos por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo mientras que la segunda se refiere a actos o resoluciones emitidas por autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En la especie, el acto reclamado se constituye por la resolución definitiva emitida el veinte de octubre de dos mil quince, por la Delegada de la Secretaría de la Contraloría en el Sector Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, en el expediente **/2011, relativo al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, instruido en contra de *, en su carácter de Director de la Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, es decir, fue emitida en un procedimiento seguido en forma de juicio por una autoridad administrativa, no por un tribunal administrativo, por lo que para analizar si el quejoso estaba obligado a agotar el principio de definitividad se debe atender a la fracción XX del citado ordenamiento.



De lo anterior se deduce lo desacertado del argumento de la responsable al pretender evidenciar la actualización de la causal prevista en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, la cual, como ya se dijo es inaplicable al caso.

Sin embargo, a pesar de ello y en apego al principio de exhaustividad que rige a toda sentencia y pese a que la responsable fue omisa en señalar qué recurso o medio de defensa estaba obligado a agotar el quejoso, este órgano hará un análisis para evidenciar si en el caso el impetrante estaba obligado o no a agotar el principio de definitividad.

Como ya se dijo, dado que el acto reclamado emana de una autoridad distinta a los tribunales judiciales, administrativos o de trabajo, se debe atender a lo dispuesto en la citada fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, y lo previsto en el diverso 107, fracción III, de la misma ley, entendida en sentido contrario, que es del siguiente tenor:

“Artículo 107. El amparo indirecto procede:

(...)

III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y

b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;...”

Es decir, que tratándose de actos emitidas por autoridades distintas a los tribunales judiciales, administrativos o de trabajo, en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, el principio de definitividad se analiza desde dos vertientes, una vertical prevista en el primero de los preceptos antes citados, y una horizontal señalada en el segundo de ellos.

Al caso se cita, por identidad de razón, en tanto que si bien se refiere a la anterior redacción de la Ley de Amparo, la ley vigente, prevé los mismo supuestos, la tesis VI.1o.A.6 K (10a.), sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro IV, Enero de dos mil doce, Tomo 5, que a la letra dice:

“PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. SE ENCUENTRA ESTABLECIDO EN DOS SENTIDOS, VERTICAL Y HORIZONTAL, RESPECTO DE LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS DE AUTORIDADES DISTINTAS DE LOS TRIBUNALES JUDICIALES, ADMINISTRATIVOS O DEL TRABAJO EN EL JUICIO DE AMPARO. De los artículos 73, fracciones XV y XVIII, y 114, fracción II, de la Ley de Amparo, este último en sentido contrario, se concluye que el principio de definitividad en el juicio de amparo, respecto de los actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo se establece en dos sentidos, cuyo incumplimiento



puede originar la improcedencia del juicio de garantías y que tienen supuestos de excepción específicos, previstos expresamente en la Constitución, en la ley o definidos por medio de criterios jurisprudenciales. El primero, en sentido vertical, tradicionalmente denominado principio de definitividad, sin mayor precisión, consiste en la obligación de agotar el recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados los actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. El segundo, en sentido horizontal, consiste en la obligación de promover el juicio de amparo, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, únicamente contra la resolución definitiva que se dicte en el mismo. Respecto de este último debe señalarse que si bien es cierto no se trata del concepto tradicional del principio de definitividad en el juicio de amparo, al preverse el deber antes precisado, es oportuno referirse al mismo como principio de definitividad, pues inclusive así se le ha denominado en criterios jurisprudenciales del Más Alto Tribunal de la República, como la jurisprudencia 1a./J. 35/2000, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se puede consultar en la página 133, Tomo XII, Diciembre de 2000, Materias Constitucional y Común, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD ESTABLECIDO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE LA MATERIA, TIENE COMO PRESUPUESTO QUE SE TRATE DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY.", y a fin de distinguirlo, es oportuno designarlo como sentido horizontal."

En este orden de ideas, de conformidad con la fracción III del artículo 107 de la Ley de Amparo, el juicio biinstancial sólo procede en contra de la

resolución definitiva que se dicte en el procedimiento seguido en forma de juicio, y excepcionalmente en contra de un acto intermedio que traiga consigo una imposible reparación.

El acto que se reclama en este asunto se constituye por una resolución definitiva dictada en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, de ahí que resulte procedente la acción de amparo solicitada.

Y, en cuanto a que deba agotarse un medio de defensa, cabe precisar que el ordenamiento que rige el procedimiento de origen es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, en la cual se prevé el recurso de revocación en los siguientes términos:

“Artículo 73.- Las resoluciones que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución recurrida.

Artículo 74.- La tramitación del recurso de revocación se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del Servidor Público le cause la resolución impugnada, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, sin cuyos requisitos se desechará de plano, ofreciendo las pruebas que no se hubieren recibido por causas ajenas a su voluntad;



II.- La autoridad acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen procedentes;

III.- Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de quince días hábiles, que a solicitud del Servidor Público o a instancia de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez por cinco días más; y

IV.- Concluido el período probatorio, la autoridad dictará resolución en el acto, o dentro de los tres días siguientes, notificándola al interesado.

Artículo 75.- *La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:*

I.- Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal del Estado;

II.- Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

a).- Que se admita el recurso;

b).- Que la ejecución de la resolución recurrida cause daños o perjuicios de imposible reparación al recurrente, y

c).- Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones, que impliquen perjuicio al interés social o al servicio público.

Artículo 76.- *La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme, se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución.*

Artículo 77.- *Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales del Erario Estatal, o Municipal en su caso, se harán*

efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.”

De dichos preceptos se obtiene que, en efecto, en contra del acto reclamado la ley prevé un medio de defensa ordinario que podría traer su revocación o modificación; sin embargo, para que el quejoso se encuentre obligado a agotarlo en términos de la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, necesariamente deben actualizarse los siguientes aspectos:

- La posibilidad de suspender los efectos del acto mediante la interposición del recurso, con los mismos alcances que los que prevé la Ley de Amparo, sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva.
- El plazo para proveer sobre la suspensión no debe ser mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, la Ley de Amparo, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha Ley.

Asimismo, no existe obligación de agotar el medio de defensa cuando:

- El acto reclamado carezca de fundamentación.



- Cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o,
- Cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

Luego, si bien es cierto la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, prevé la suspensión del acto reclamado con la interposición del recurso de revocación, es omisa en precisar el plazo que la autoridad ante la cual se interponga el recurso tendrá para pronunciarse sobre la suspensión del acto reclamado, lo que deja en estado de incertidumbre a las partes respecto de si el pronunciamiento se hará en un plazo no mayor al de veinticuatro horas que al efecto prevé la Ley de Amparo, cuestión que a su vez lleva a determinar que se surte una de las excepciones previstas en el citado artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, y por tanto el impetrante no está obligado a agotar el medio de defensa ordinario.

Al caso se cita, por identidad de razón, la jurisprudencia 144/2015 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, Noviembre de dos mil quince, Tomo II, que a la letra dice:

“PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ES INNECESARIO AGOTAR LA INCONFORMIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 65 DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, AL ACTUALIZARSE UNA EXCEPCIÓN AL CITADO PRINCIPIO. El artículo 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el juicio de amparo será procedente contra actos de autoridades distintos de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que será necesario agotar los medios de defensa, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa, con los mismos alcances que los que prevé la Ley de Amparo y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que se establece para conceder la provisional. De tal suerte que si en el recurso de inconformidad previsto en el artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en relación con el diverso 70, no se establece de manera específica el plazo para que la autoridad que conoce del recurso se pronuncie respecto de la suspensión provisional solicitada, dejando a las partes en estado de inseguridad jurídica, y sin la certeza de que ello ocurrirá en un plazo no mayor al de 24 horas que al efecto prevé la Ley de Amparo, no es necesario agotar dicho recurso antes de promover el juicio de amparo indirecto, de ahí que no se actualice el supuesto de improcedencia a que se refiere el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.”

b) Análisis de la causal de improcedencia hecha valer por la Secretaría General de Gobierno del Estado.

Por otra parte, ocurre lo contrario por cuanto hace a la causal de improcedencia alegada por la



Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla, quien planteó la actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo² en relación con el diverso numeral 108, fracción III, del propio ordenamiento³, misma que se actualiza en relación a dicha autoridad y al Secretario de la Contraloría del Estado de Puebla, puesto que el acto que se les atribuye, no fue reclamado por vicios propios.

En efecto, asiste razón a dicha autoridad pues respecto de los actos que se reclaman al Secretario General de Gobierno y al Secretario de la Contraloría, ambos del estado de Puebla, se actualiza la referida causal, en virtud de que tales autoridades carecen del carácter de responsable para efectos del juicio de amparo, dado que la rúbrica del Reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla, por lo que hace a su artículo 15, fracción VI, no se reclamó por vicios propios.

Cierto, como se puede advertir de la lectura integral de la demanda, la parte quejosa no reclama la rúbrica del citado reglamento por vicios propios pues ningún argumento evidencia que sea así,

² **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: ...XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley...

³ **Artículo 108.** La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará: ...III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios.

puesto que la inconstitucionalidad planteada por el impetrante únicamente se efectuó a partir del primer acto concreto de aplicación y no por vicios propios, del proceso legislativo en el que intervinieron las citadas autoridades, motivo por el cual el quejoso no debió señalar como autoridades responsables a las antes indicadas.

Al respecto se cita la jurisprudencia PC.I.A. J/49 A (10a.), publicada en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo III, página 2248, registro 2010097, cuyo texto establece:

“AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL QUEJOSO IMPUGNA EL REFRENDO Y LA PUBLICACIÓN DE AQUÉLLAS, PERO NO POR VICIOS PROPIOS. Si el quejoso no combate por vicios propios los actos de refrendo y publicación de una norma general, de modo que omite exponer conceptos de violación y no hay causa de pedir suficiente para destruir la pretensión de su constitucionalidad, y sin que se advierta que proceda la suplencia de la queja deficiente, específicamente por una cuestión de constitucionalidad formal de esos actos, procede decretar la improcedencia del juicio en términos del artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 108, fracciones III y VIII, ambos de la Ley de Amparo.”

Por lo tanto, en con fundamento en el artículo 63, fracción V, de la ley de la materia⁴, **se decreta el sobreseimiento sólo por cuanto hace a los actos reclamados a Secretario General de Gobierno y al**

⁴ Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:
(...)

V. Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior.



Secretario de la Contraloría, ambos del estado de Puebla.

Al hilo de lo anterior y por no advertirse causal de improcedencia en relación a los diversos actos reclamados, se continuará con el estudio del fondo del asunto.

SEXTO.- Estudio del fondo.- De inicio y para poder comprender el sentido de este fallo, se hará una relación de los datos que se desprenden de las constancias que obran en el expediente administrativo del que emana el acto reclamado, pues de ahí se advertirá cuál es la conducta que se reprocha al amparista, lo cual se hará de manera cronológica.

Así pues resulta que el quince de marzo de dos mil diez (fojas 220 a 223, anexo I), se llevó a cabo la segunda sesión ordinaria de la Comisión Gasto Financiamiento del Gobierno del Estado de Puebla, la cual fue presidida por su Presidente **, en su carácter de Secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, con la presencia de todos sus integrantes, a saber, *, Secretario de Gobernación y Vocal de la Comisión de Gasto Financiamiento; **, Secretario de desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública y Vocal de la Comisión Gasto Financiamiento; y, *, Subsecretario de Egresos de la Secretaría de

Finanzas y Administración y Secretario Técnico de la Comisión Gasto Financiamiento.

En dicha sesión, como orden del día se estableció un punto 3 denominado “*RECURSOS DE ORIGEN ESTATAL 2010, PARA INVERSIÓN PÚBLICA Y ACCIONES DE FOMENTO*”; así como un punto 4, bajo el rubro “*ASUNTO GENERALES*”.

En relación al punto tres, el Secretario de Finanzas y Administración informó que contaba con recursos de origen estatal por un monto de \$2,501,815,030.59 (dos mil quinientos un millones ochocientos quince mil treinta pesos, cincuenta y nueve centavos), con los cuales se daría continuidad a los programas de inversión pública en el Estado, y que dichos recursos se asignaron a diversas dependencias y entidades de la administración pública estatal de la siguiente manera:

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	390,499,421.43
SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL (SDR)	654,747,306.08
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SMRN)	177,475,000.00
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT)	181,828.75
INSTITUTO DE ARTESANÍAS E INDUSTRIAS POPULARES DEL ESTADO DE PUEBLA	4,300,000.00
SECRETARÍA DE LA CULTURA	1,717,284.13
INSTITUTO POBLANO DEL DEPORTE	8,897,556.70
SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL ESTADO DE PUEBLA (DIF)	243,803,753.65



SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO	86,447,873.30
SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS (SEDUOP)	873,794,956.46
SECRETARÍA DE TRABAJO Y COMPETITIVIDAD	21,000,000.00
SECRETARÍA DE TURISMO	38,950,050.09
SUMAS	2,501,815,030.59

Por cuanto hace al punto 4 del orden del día, se expuso:

“... QUE TOMANDO EN CUENTA LA DIVERSIDAD DE FENÓMENOS Y CONTINGENCIAS QUE SE HAN SUSCITADO EN EL ESTADO, ES PRIORITARIO ESTAR EN CONDICIONES DE DAR RESPUESTA INMEDIATA A LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN EN CASO DE EMERGENCIA, POR LO QUE SE PONE A CONSIDERACIÓN DE LA COMISIÓN LA CONSTITUCIÓN DE UN FONDO LÍQUIDO PARA APOYOS ECONÓMICOS EXTRAORDINARIOS PARA NECESIDADES ESPECIALES O IMPREVISTAS, SINIESTROS O SITUACIONES DE EMERGENCIA EN LA ENTIDAD, LO ANTERIOR EN CONSIDERACIÓN A QUE EL TRÁMITE DE LOS RECURSOS FEDERALES OSCILA ENTRE LOS 30 Y 365 DÍAS, ASÍ COMO EN EL CASO DE LOS RECURSOS ESTATALES OSCILA ENTRE LOS 5 Y 15 DÍAS ESTOS RECURSOS DEBERÁN SER DEL PRESUPUESTO ESTATAL QUER SE HAN ASIGNADO A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES Y QUE A LA FECHA NO SE ENCUENTREN COMPROMETIDOS POR LO QUE SE CONSIDERA NECESARIO QUE ESTE FONDO LÍQUIDO SEA CONSTITUIDO A MÁS TARDAR EN EL MES DE MAYO DEL

AÑO EN CURSO, CON RECURSOS PURAMENTE ESTATALES Y QUE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DISPONDRÁ DE ELLOS DE MANERA INMEDIATA PARA CUBRIR LAS EVENTUALIDADES EN IMPREVISTOS QUE SURJAN, ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE DURANTE EL PRESENTE EJERCICIO FISCAL; QUIENES ACTO SEGUIDO VOTAN SOBRE LA PROPUESTA Y RESUELVEN POR UNANIMIDAD: - - - - -

ACUERDO 2ª.ORD.2010.1 AL AMPARO DE ESTA SESIÓN ORDINARIA Y CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 6 FRACCIONES I Y IV, DEL DECRETO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO, DE FECHA VEINTICUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL UNO, POR EL QUE REFORMA EL DE FECHA VEINTICINCO DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA, QUE CREÓ LA COMISIÓN GASTO FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA, SE AUTORIZA LA CONSTITUCIÓN DE UN FONDO LÍQUIDO PARA APOYOS ECONÓMICOS EXTRAORDINARIOS PARA NECESIDADES ESPECIALES O IMPREVISTAS, SINIESTROS O SITUACIONES DE EMERGENCIA EN LA ENTIDAD; PARA LO CUAL LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN, DEBERÁ AFECTAR LA DISPONIBILIDAD DEL RECURSOS PRESUPUESTALES QUE NO SE ENCUENTREN COMPROMETIDOS, DE ORIGEN ESTATAL DE LAS SECRETARÍAS CITADAS EN EL PUNTO INMEDIATO ANTERIOR, HASTA POR LA CANTIDAD DE \$50,000,000.00 (CINCUENTA MILLONES DE PESOS 00/100 MONEDA NACIONAL); DICHO FONDO ESTARÁ RESGUARDADO EN LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN, PARA ESTAR A DISPOSICIÓN EN EL MOMENTO DE REQUERIRLO POR ALGUNA EVENTUALIDAD, ÚNICAMENTE POR LO



QUE CORRESPONDE AL PRESENTE EJERCICIO FISCAL...

Luego, en ejecución de lo acordado en la referida sesión se emitieron los siguientes cheques, los cuales fueron firmados de manera mancomunada por ** y *, en su carácter de Director de Tesorería y Subdirector de Caja general, ambos de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del estado de Puebla, en las siguientes fechas y por las siguientes cantidades:

1.-Cheque folio **, fechado el seis de abril de dos mil diez, a favor de la Secretaría de Finanzas y Administración, por una cantidad de \$1,780,250.52 (un millón setecientos ochenta mil doscientos cincuenta pesos, cincuenta y dos centavos, moneda nacional).

2.- Cheque folio **, fechado el seis de abril de dos mil diez, a favor de la Secretaría de Finanzas y Administración, por una cantidad de \$1,775,000.00 (un millón setecientos setenta y cinco mil pesos, cero centavos, moneda nacional).

3.- Cheque folio *, fechado el seis de abril de dos mil diez, a favor de la Secretaría de Finanzas y Administración, por una cantidad de \$5,978,818.65 (cinco millones novecientos setenta y ocho mil ochocientos dieciocho, sesenta y cinco centavos, moneda nacional).

4.- Cheque folio **, fechado el seis de abril de

dos mil diez, a favor de la Secretaría de Finanzas y Administración, por una cantidad de \$1,924,500.00 (un millón novecientos veinticuatro mil quinientos pesos, cero centavos, moneda nacional).

5.- Cheque folio **, fechado el siete de abril de dos mil diez, a favor de la Secretaría de Finanzas y Administración, por una cantidad de \$1,201,127.55 (un millón doscientos un mil ciento veintisiete pesos, cincuenta y cinco centavos, moneda nacional).

6.- Cheque folio *, fechado el siete de abril de dos mil diez, a favor de la Secretaría de Finanzas y Administración, por una cantidad de \$5,833,333.33 (cinco millones ochocientos treinta y tres mil trescientos treinta y tres, treinta y tres centavos, moneda nacional).

7.- Cheque folio **, fechado el ocho de abril de dos mil diez, a favor de la Secretaría de Finanzas y Administración, por una cantidad de \$6,868,786.74 (seis millones ochocientos sesenta y ocho mil setecientos ochenta y seis pesos, setenta y cuatro centavos, moneda nacional).

8.- Cheque folio **, fechado el ocho de abril de dos mil diez, a favor de la Secretaría de Finanzas y Administración, por una cantidad de \$12,014,563.00 (doce millones catorce mil quinientos sesenta y tres pesos, cero centavos, moneda nacional).

La suma de tales cheques dan un monto de \$37,376,379.99 (treinta y siete millones trescientos setenta y seis mil trescientos setenta y nueve pesos,



noventa y nueve centavos, moneda nacional).

El ocho de abril de dos mil diez, personal de la empresa transportadora de valores, *, a las dieciocho horas quince minutos se presentó en las instalaciones de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, a hacer la entrega de \$37,376,380.00 (treinta y siete millones trescientos setenta y seis mil trescientos ochenta pesos, cero centavos, moneda nacional), según consta en el recibo con folio *, fechado el ocho de abril de dos mil diez, en el que se anotó la recepción del numerario en comento.

En los autos de la averiguación previa */2010/DMS-2 de la Dirección Regional de Averiguaciones Previas y Control de Procesos, Zona Metropolitana Sur, la cual al ser consignada correspondió el registro **/2010 del índice del Juzgado Séptimo de lo Penal del Distrito Judicial de Puebla, constan las declaraciones de diversas personas, entre ellas la de *, quien en esa fecha fungía como Analista de Inversiones de la Dirección de tesorería de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla quien, en lo que interesa, señaló que en esa fecha, aproximadamente a las siete de la noche, el Subdirector de Caja General, **, le llamó por teléfono para avisarle que ya había llegado una remesa a las oficinas de esa Secretaría, que si podía ir a abrirle al

sótano, lo que así hizo percatándose de la llegada de un camión de la empresa **, cuyo personal traía dos bolsas transparentes que permitían ver el contenido, el cual era dinero en billetes de diferentes denominaciones; que uno de ellos puso el dinero en el escritorio de *, se sale porque al parecer va por más dinero, y regresó con otras dos bolsas de dinero que también puso sobre el escritorio, y cuando el señalado ** y la persona que llevó el dinero empezaban a revisar las bolsas de seguridad, escuchó que alguien entraba y al querer voltear lo empujó al suelo percatándose que tenía una pistola en la mano, realizándose el asalto del dinero en comento y de las pertenencias del citado servidor público.

Por su parte *, fue coincidente en cuanto a la entrega de dinero a él, y el posterior robo.

A su vez, consta la declaración de **, personal de la empresa *, quien dijo que el ocho de abril de dos mil diez, se realizó un traslado a la Secretaría de Finanzas y Administración por un monto de treinta y siete millones de pesos, los cuales se entregaron y después fueron robados.

Por estos hechos se ejerció acción penal en contra de *, **z y **, como probables responsables en la comisión del delito de homicidio calificado, cometido en agravio de quien en vida respondió al nombre de ** (policía que se encontraba de guardia en el momento del asalto), y por el diverso de robo calificado cometido en agravio del Gobierno del



Estado de Puebla a través de la secretaría de Finanzas y Administración, y/o quien resulte ser el legítimo propietario de los dineros robados.

Con motivo de este robo, diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LVII Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Puebla, presentaron ante el titular de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado, denuncia administrativa por actos y omisiones de responsabilidad administrativa en los que, desde su óptica, incurrieron el Secretario, Subsecretario de Egresos, Coordinación General de Programación y Presupuesto y Director de Tesorería; todos de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estados de Puebla.

Dicha denuncia se radicó en el expediente */2010, el dieciocho de junio de dos mil diez, pidiéndose información al Secretario de Finanzas y Administración, quien esencialmente señaló que dado que históricamente el Estado de Puebla, se ha visto afectado por diversos fenómenos naturales los cuales han impactado en el campo, vivienda, vías de comunicación y en la integridad de los poblanos; así como debido a que en situación de contingencia se requieren de diversos trámites para radicación de los recursos, lo que ocasiona que no se atienda con la prontitud requerida, en la segunda sesión ordinaria

de la Comisión Gasto Financiamiento del Gobierno del Estado de Puebla, celebrada el quince de marzo de dos mil diez, se determinó la integración de un fondo líquido, de lo que derivó la disponibilidad de recursos estatales de las siguientes dependencias:

1.- Secretaría del Medio Ambiente y Recurso Naturales: \$11,458,569.37 (once millones cuatrocientos cincuenta y ocho mil quinientos sesenta y nueve pesos, treinta y siete, centavos moneda nacional).

2.- Secretaría de Desarrollo Social: \$12,014,053.00 (doce millones catorce mil cincuenta y tres pesos, cero, centavos moneda nacional).

3.- Secretaría de Comunicaciones y Transporte: \$1,201,127.55 (un millón doscientos un mil ciento veintisiete pesos, cincuenta y cinco centavos moneda nacional).

4.- Secretaría de Desarrollo Rural: \$12,702,120.07 (doce millones setecientos dos mil ciento veinte pesos siete centavos, centavos moneda nacional).

La suma de todos esos recursos afectados dan un monto de \$37,376,379.99 (treinta y siete millones trescientos setenta y seis mil trescientos setenta y nueve pesos, noventa y nueve centavos, moneda nacional); monto que fue robado a la Secretaría de Finanzas y Administración, el ocho de abril de dos mil diez.



El treinta de julio de dos mil diez, el Delegado de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública en el Sector Administración y Finanzas, decretó el archivo del asunto por considerar que los hechos denunciados no se encontraron probados.

El veintidós de abril de dos mil once, el Coordinador General de Delegaciones y Comisarías de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Puebla, giró memorándum al Delegado de esa Contraloría en el Sector Finanzas y Administración, ordenándole reanudara las acciones de seguimiento de la denuncia que dio origen al expediente administrativo */2010, pues consideró que no se evaluaron los elementos suficientes para determinar su archivo, por lo que debía continuar o bien aperturar un nuevo expediente correspondiente a las acciones de revisión, fiscalización y seguimiento del asunto antes mencionado.

En cumplimiento a ello, el veintinueve de abril de dos mil once, se radicó el expediente administrativo */2011, en la Delegación de la Secretaría de la Contraloría en el Sector Finanzas, recabándose la información que se estimó conducente entre ella, el informe contable de **, Jefe del Departamento de Control y Supervisión en el que señaló:

“... En atención a su amable solicitud del 20 de

abril del presente año, referente a compilar la documentación contable relacionada a la autorización, liberación de pago, emisión, comprobación y destino final de 8 títulos de crédito que suman la cantidad de \$ 37,376,379.99 y en cuanto al esclarecimiento de su aplicación.

He efectuado una revisión al registro contable de 8 cheques librados de la cuenta tradicional número **, al amparo del contrato de prestación de servicios celebrado entre la Secretaría de Finanzas y Administración y el *; así como los registros presupuestales correlativos que le dan origen a la expedición de esos títulos de crédito, analizando la responsabilidad administrativa y conducta de los funcionarios públicos involucrados, en la autorización, presupuestal liberación de pago, expedición, entrega y endoso de los cheques, este análisis consiste en emitir una opinión profesional sobre la base de comprobaciones de prueba, de las evidencias entregadas por las áreas a las que se le requirió información, para esclarecimiento del destino de los recursos de los cheques que se enuncian a continuación.

Tabla 01

Folio	Fecha	Expedido a favor	Importe
**	6 de abril de 2010	Secretaría de Finanzas y Administración	\$1,780,250.5 2
**	6 de abril de 2010	Secretaría de Finanzas y Administración	\$1,775,000.0 0
**	6 de abril de 2010	Secretaría de Finanzas y Administración	\$5,978,818.6 5
*	6 de abril de 2010	Secretaría de Finanzas y Administración	\$1,924,500.0 0
*	7 de abril de 2010	Secretaría de Finanzas y Administración	\$1,201,127.5 5
**	7 de abril de 2010	Secretaría de Finanzas y Administración	\$5,833,333.3 3
*	8 de abril de	Secretaría de Finanzas	\$6,868,786.7



	2010	y Administración	4
**	8 de abril de 2010	Secretaría de Finanzas y Administración	\$12,014,563.00
		Total	\$ 37,376,379.99

Con base en la documentación que he tenido a la vista y tomando en cuenta el marco normativo que rige las atribuciones y actuaciones de los funcionarios públicos involucrados en las etapas desde la autorización hasta la entrega de los cheques anteriormente enunciados, considero que existen elementos suficientes para iniciar procedimiento de responsabilidades administrativas en contra de los siguientes funcionarios públicos:

C.P. **, Directora de Contabilidad por su presunta responsabilidad administrativa, en la liberación de 8 talones para generar igual número de cheques a nombre de la Secretaría de Finanzas y Administración afectando el presupuesto ejercido de cuatro dependencias, sin contar con documentación comprobatoria del gasto.

Lic. **, Coordinador General de Política y Control de Egreso de la Secretaría de Finanzas y Administración, Lic. *, Director de Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Administración y Lic. *, Subdirector de Caja General, por su presunta responsabilidad administrativa al desviar recursos públicos al endosar en propiedad ocho títulos de crédito, que suman la cantidad de \$37,376,379.99, a la persona moral *.; sin existir documentación que justifique la transferencia de estos recursos públicos.

Lic. **, Director de Inversiones Públicas de la Secretaría de Finanzas y Administración, por su presunta responsabilidad administrativa al reclasificar presupuestalmente de la partida 6203, "Otras Asignaciones para Acciones de Fomento", a la partida 4406 "Ayudas para Prevención y Atención de Accidentes, Contingencias y Desastres Naturales", 5

meses después...”

Del anexo que se adjuntó al referido informe se desprende lo siguiente:

1.- Los ocho cheques librados corresponden a la cuenta ** de *.

2.- Todos a favor de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, con rubricas de autorización de **, Director de Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Administración y **, Subdirector de Caja General.

3.- Al reverso se encuentran endosados en propiedad por **, Director de Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Administración y *, Coordinador General de Política y Control de Egreso, a favor de *, en el cual se aprecia sello del referido banco, de dieciséis de abril de dos mil diez.

4.- De las pólizas de cheque se advierte la firma de *, administrador único de la moral en cita.

5.- En las pólizas de cheque se aprecia un registro contable cargando la cuenta 244 “*presupuesto comprometido 2010*”.

6.- Lo anterior hace presumir un posible desvío de recursos pues se cancela un pasivo (compromiso de pago) a cuatro dependencias y se afecta la partida de gasto 6203 “*Otras Asignaciones para Acciones de Fomento*”.

Así las cosas, el dieciocho de marzo de dos mil trece, el Delegado de la Secretaría de la



Contraloría en la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, decretó el formal inicio de procedimiento administrativo en contra del aquí quejoso *, en el que le atribuyó las siguientes conductas:

“ A). NO CUMPLIÓ CON LA MÁXIMA DILIGENCIA EL SERVICIO ENCOMENDADO, de Director de Tesorería de la entonces Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, y en abuso de este encargo, los días seis, siete y ocho de abril del año dos mil diez, **emitió los cheques con número de folio *******, a favor de la Secretaría de Finanzas y Administración, como Dependencia Ejecutora de ese gasto, los que en su totalidad suman la cantidad de **\$37,376,379.99**, sin estar justificada esta acción, por no estar facultado para ello, pues la Dependencia antes citada no era la ejecutora de este gasto, por tratarse de programas de inversión pública, a cargo de cuatro Dependencias Estatales distintas; hecho del que tuvo conocimiento el aquí involucrado, al momento que recibió la orden de pago emitido por la Directora de contabilidad, pues en el “reporte de talones a pagar”, de los días seis, siete y ocho de abril del año dos mil diez, en su encabezado aparecen las Dependencias ejecutoras del gasto a liberar [...]

B). INCUMPLIÓ LAS LEYES Y OTRAS NORMAS QUE DETERMINAN EL MANEJO DE RECURSOS ECONÓMICOS PÚBLICOS, pues estando en funciones de Director de Tesorería, y Apoderado Legal, de la entonces Secretaría de Finanzas y Administración, dentro de la cuenta bancaria número *, apertura a nombre de la entonces Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla con la institución bancaria

“Santander Serfin S.A.”, cuenta (sic) en la cual en la época de los hechos el aquí servidor público involucrado era el responsable de su manejo, administración y correcta disposición de los recursos público (sic) existentes en la misma, siendo por ello que **HACIENDO ABUSO DE ESE ENCARGO**, los días 6, 7 y 8, de abril del año diez (sic), entregó mediante su firma en el endoso en propiedad, los siguientes cheques: 4 cheques con número de folio ** el día seis de abril; 2 cheques con número de folio *** y *** el día siete de abril y, 2 cheques con número de folio *** y *, el día ocho de abril; los que en su totalidad suman la cantidad de **\$37,376,379.99** (Treinta y siete millones, trescientos setenta y seis mil trescientos setenta y nueve pesos 99/100 M/N), todos a favor de la empresa “*” Y/O * también conocido como * . [...]

C). EL SERVIDOR PÚBLICO IMPUTADO, OMITIÓ UTILIZAR EXCLUSIVAMENTE LAS FACULTADES QUE LE FUERON ATRIBUIDAS, ABUSANDO DE SU ENCARGO E INCUMPLIENDO LA NORMATIVA QUE DETERMINA EL MANEJO DE RECURSOS ECONÓMICOS PÚBLICOS Pues como Director de Tesorería, y abusando de este encargo, fondeó los cheques señalados en el párrafo que antecede, con recurso provenientes de deuda pública, que adquirió la Secretaría de Finanzas y Administración, con las institución de Crédito “**”, acto que realizó en forma consciente [...]

Así pues, el dieciocho de abril de dos mil trece, se llevó a cabo la audiencia de ley, en que el hoy quejoso compareció y manifestó lo que a su interés convino y ofreció pruebas.

El veinte de octubre de dos mil dieciséis, se dictó resolución definitiva en la cual la Delegada de la Secretaría de la Contraloría en el Sector Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla,



en el expediente */2011, relativo al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, falló que el aquí quejoso *, en su carácter de Director de Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, “...en el momento de los hechos...” es administrativamente responsable “...de las conductas imputadas que infringieron las fracciones I, II, III, XXI y XXIII, del artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla...”; por lo que se le impusieron las siguientes sanciones:

- Inhabilitación temporal por doce años para desempeñar cargos o comisiones en el servicio público.
- Restitución del daño causado al erario estatal por el equivalente a \$37,376,379.99 (treinta y siete millones trescientos setenta y seis mil trescientos setenta y nueve pesos, noventa y nueve centavos, moneda nacional).
- Sanción económica por un año y medio del salario que percibió en la anualidad que se cometió el “ilícito”.

Del contenido de dicha resolución, se advierte que se consideraron probadas las imputaciones realizadas en el auto de inicio de procedimiento administrativo, pues en el considerando II, se definió la conducta que se reprocha al aquí quejoso en los

siguientes términos:

*“Al respecto, existen probanzas que demuestran fehacientemente que a la época en que sucedieron los hechos generadores de esta causa administrativa, es decir, en las datas en que fueron realizados los actos calificados de ilegales que se imputan a *, como presunto responsable, quien se desempeñaba como Director de Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Administración: quince de marzo de dos mil diez cuando se autorizó indebidamente de manera preventiva “la constitución de un FONDO LÍQUIDO para apoyos económicos extraordinarios para necesidades especiales o imprevistas, siniestros o situaciones de emergencia, en la Entidad, hasta por la cantidad de \$50,000,000.00” mediante Acuerdo número 2ª.ORD.2010.1 de la Segunda sesión Ordinaria de la Comisión Gasto Financiamiento; posteriormente los días seis, siete y ocho de abril del año dos mil diez, cuando se distrajeron los recursos públicos de su objetivo, por la cantidad de \$37,376,379.99, los que estaban presupuestados y comprometidos en Acciones de Fomento e Inversión Pública, para otras Dependencias del Gobierno del Estado de Puebla; los días seis, siete y ocho de abril de dos mil diez, cuando liberaron los recursos públicos a través de la emisión de ocho cheques con número de folio * de la cuenta * del ** que ascienden a la cantidad de \$37,376,379.99, para la supuesta conformación de ese Fondo Líquido, sin contar con oficio de autorización presupuestal a favor de la Secretaría de Finanzas, como ejecutora de ese gasto; los días seis, siete y ocho de abril del año dos mil diez, cuando se Autorizó de manera indebida que recursos económicos pertenecientes al Gobierno del Estado, provenientes de la deuda pública (financiamiento), se dispusiera de ella la cantidad de \$25,361,816.99 para la supuesta conformación del Fondo Líquido ordenado por la Comisión gasto Financiamiento; los mismos días seis, siete y ocho de abril del año dos mil diez, cuando se desviaron los recursos públicos por la cantidad de \$37,376,379.99 al endosar en propiedad los ocho cheques en cita a la persona moral “*” sin que existiera documentación que justificara la transferencia; el dieciséis de abril de dos*



mil diez, cuando fueron cobrados los cheques en comento por la moral señalada; y, el veinte de octubre del año dos mil diez, cuando se reclasificó la partida presupuestaria de la 6203 a la 4406.”

Con lo anterior dijo se justifica con las constancias que obran en el expediente, a las cuales les concedió valor probatorio pleno en términos de los artículos 123, fracción VI, 163 y 196 del Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social para el Estado.

En cuanto a la cualidad específica de servidor público, señaló encontrarse justificada.

Luego, desglosó cada una de las conductas, en la misma forma en la que decretó el inicio de procedimiento administrativo, es decir, las estudio en cuatro incisos, de cuyo contenido se infiere que son las atribuidas en el inicio de procedimiento.

Precisado lo anterior, y para fundamentar y motivar el sentido que enseguida se adoptará es necesario destacar que el acto reclamado se constituye por una resolución que impone una sanción administrativa por considerarse acreditada una responsabilidad de la misma índole por parte de un servidor público.

Esta precisión da pauta a establecer que, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun siendo autónoma la responsabilidad administrativa de la penal, en la

primera rigen ciertos principios de la segunda, puesto que se reconoce que la facultad sancionadora del Estado en dichos ámbitos posee una misma finalidad, que es castigar actos ilícitos de los servidores públicos y prevenir o fomentar el buen desempeño de sus funciones a favor de los intereses generales (ius puniendi).

Esto es, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos; por tanto, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, y, en consecuencia, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

Funda lo anterior la jurisprudencia 99/2006, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época, Tomo XXIV, Agosto de dos mil seis, página 1565, que a continuación se transcribe.

“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de



infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.”

En este orden, al participar el derecho administrativo sancionador de ciertos principios del derecho penal, es válido que opere en el caso la suplencia de la queja deficiente, máxime si de la reforma de diez de junio de dos mil once al artículo 1o., en relación con el 133 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, deriva la obligación de toda autoridad de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que a su vez lleva a sostener que esa obligación de respetar, promover y garantizar los derechos humanos permite analizar por sí una violación no aducida pero sí actualizada y ante ello conceder el amparo, librando en ese proceder los obstáculos derivados de las omisiones, imprecisiones e, incluso, inoportunidades en que haya incurrido quien resulta afectado por el acto inconstitucional.

Al caso se cita la jurisprudencia 6 (10ª) que emitió el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, Mayo de dos mil trece, Tomo 2, de rubro y texto siguientes:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO. SUS ALCANCES A RAÍZ DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 10 DE JUNIO DE 2011. A partir de la reforma de diez de junio de dos mil once al artículo 1o., en relación con el 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció la obligación de toda autoridad de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, quedando así establecidas las premisas de interpretación y salvaguarda de los derechos consagrados en la Constitución, que se entiende deben respetarse en



beneficio de todo ser humano, sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias (universalidad); asumiendo tales derechos como relacionados, de forma que no es posible distinguirlos en orden de importancia o como prerrogativas independientes, prescindibles o excluyentes unas ante otras (indivisibilidad e interdependencia); además, cada uno de esos derechos o todos en su conjunto, obedecen a un contexto de necesidades pasadas y actuales, y no niegan la posibilidad de su expansión, siendo que crecen por adecuación a nuevas condiciones sociales que determinen la vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo (progresividad). Al positivarse tales principios interpretativos en la Constitución, trascienden al juicio de amparo y por virtud de ellos los tribunales han de resolver con una tendencia interpretativa más favorable al derecho humano que se advierta conflagrado y con una imposición constitucional de proceder a su restauración y protección en el futuro, debiendo por ello quedar superados todos los obstáculos técnicos que impidan el estudio de fondo de la violación, fundados en una apreciación rigorista de la causa de pedir, o la forma y oportunidad en que se plantea. En ese sentido, la suplencia de la queja deficiente encuentra fortalecimiento dentro del juicio de garantías, pues a través de ella el Juez puede analizar por sí una violación no aducida y conceder el amparo, librando en ese proceder los obstáculos derivados de las omisiones, imprecisiones e, incluso, inoportunidades en que haya incurrido quien resulta afectado por el acto inconstitucional, de manera que es la suplencia el instrumento que mejor revela la naturaleza proteccionista del amparo, y su importancia, como mecanismo de aseguramiento del principio de

supremacía constitucional, mediante la expulsión de aquellos actos o disposiciones que resulten contrarios al Ordenamiento Jurídico Máximo. Así, las reformas comentadas posibilitan ampliar su ejercicio, por lo que cuando en el conocimiento de un juicio de amparo la autoridad advierta la presencia de un acto que afecta los derechos fundamentales del quejoso, podrá favorecer el estudio de la violación y la restauración de los derechos conflagrados, por encima de obstáculos derivados de criterios o interpretaciones sobre las exigencias técnicas del amparo de estricto derecho, como la no impugnación o la impugnación inoportuna del acto inconstitucional, su consentimiento presuntivo, entre otros, pues estos rigorismos, a la luz de los actuales lineamientos de interpretación constitucional, no podrían anteponerse válidamente a la presencia de una manifiesta conflagración de derechos fundamentales, ni serían suficientes para liberar al tribunal de procurar la restauración de dicha violación, del aseguramiento de los derechos fundamentales del individuo y del principio de primacía constitucional en la forma más amplia. Además, tal proceder es congruente con la intención inicial reconocida a la suplencia de la queja, pues ante la presencia de un acto inconstitucional, se torna en salvaguarda del ordenamiento jurídico en general y del principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 133 constitucional, en tanto que las deficiencias en que incurra el agraviado, relacionadas con la falta de impugnación o la impugnación inoportuna, pueden entenderse como una confirmación del estado de indefensión en que se encuentra y del cual debe ser liberado.”

Ahora bien, luego de advertir que es procedente en el sumario la suplencia de la queja deficiente, debe precisarse que el estudio de los conceptos de violación, se hará en el orden en que fueron propuestos, pues incluso esta autoridad advierte que



ello traerá un mayor beneficio al quejoso, lo cual implica una obligación en términos de los artículos 1 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al caso se cita la tesis I.4o.A. J/83, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, Julio de dos mil diez, del siguiente tenor:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO INDIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE PREFERIR LOS RELACIONADOS CON EL FONDO DEL ASUNTO A LOS FORMALES, O BIEN, ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO. La solución sustancial de los conflictos, en concordancia con los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias de amparo, contenidos en los artículos 77 y 78 de la ley de la materia, obliga al juzgador a analizar, en primer lugar, los conceptos de violación que puedan determinar la concesión de la protección federal con un efecto más amplio al que pudiese tener una violación formal. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de que el estudio de los conceptos de violación que determinen la concesión del amparo directo debe atender al principio de mayor beneficio (tesis P./J. 3/2005 visible en la página 5, Tomo XXI, correspondiente al mes de febrero de 2005, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE**

AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.” En ese tenor, se estima que en los juicios de amparo indirecto deben analizarse los conceptos de violación relacionados con el fondo del asunto con preferencia a los formales, o bien, estudiarse en primer término los que pudiesen otorgar un mayor beneficio al quejoso.”

Al tenor de lo anterior, del escrito de demanda se advierte que el quejoso estableció en las consideraciones previas *“AUSENCIA DEL DAÑO PATRIMONIAL, ATRIBUIDO AL SUSCRITO, POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE ORDENADORA (FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL)”*

Y; en el primer concepto de violación abundó:

“La resolución definitiva de fecha 20 de octubre del 2015, conculca en perjuicio del suscrito, el artículo 16 Constitucional, debido a que se encuentra indebidamente fundada y motivada, toda vez que la autoridad responsable ordenadora, nunca acreditó la existencia de un daño patrimonial, al erario público estatal, por la cantidad de \$37,376,379.99 (treinta y siete millones, trescientos setenta y seis mil trescientos setenta y nueve pesos 99/100 M.N), cometido como consecuencia de acciones u omisiones de carácter administrativa, por parte del suscrito.

*En efecto, aduce la autoridad responsable ordenadora que mediante la emisión de los cheques con número de folio *, a favor de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, así como, su*



posterior endoso (supuestamente en propiedad y bajo la simulación de pago a proveedores), a favor de la persona jurídica colectiva denominada “**”, generé un daño patrimonial al erario público estatal, por la cantidad de 37,376,379.99 (treinta y siete millones, trescientos setenta y seis mil trescientos setenta y nueve pesos 99/100 M.N).

Ahora bien, cabe destacar que EN ESTRICTO ACATAMIENTO al acuerdo colegiado y unánime, de la Comisión Gasto Financiamiento (02/2010, de fecha 15 de marzo de 2010), una vez determinados recursos públicos no comprometidos, se generaron talones de pago (Dirección de Contabilidad) para la expedición (Director de Tesorería) con fecha seis, siete y ocho de abril del año dos mil diez, de los cheques números **, por la cantidad total de \$37,376,379.99 (treinta y siete millones, trescientos setenta y seis mil trescientos setenta y nueve pesos 99/100 M.N); mismos que posteriormente, endosé junto con el Coordinador General de Política y Control de Egresos, únicamente para su cobro y posterior traslado en numerario a la Secretaría de Finanzas y Administración, a la persona jurídica denominada, “**”, quien con fecha 8 de abril de 2010, entregó en numerario, a la Secretaría de Finanzas y Administración, la cantidad de \$37,376,379.99 (treinta y siete millones, trescientos setenta y seis mil trescientos setenta y nueve pesos 99/100 M.N), monto total de los citados cheques.

La restitución en numerario a la Secretaría de Finanzas y Administración, de la cantidad de \$37,376,379.99 (treinta y siete millones, trescientos setenta y seis mil trescientos setenta y nueve pesos 99/100 M.N), SE ACREDITÓ FEHACIENTEMENTE, ANTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE ORDENADORA, MEDIANTE EL RECIBO CON NUMERO DE FOLIO *, EXPEDIDO POR LA PERSONA

JURÍDICA COLECTIVA DENOMINADA “* “

En ese sentido, cabe hacer del conocimiento a esta Autoridad Federal que la cantidad de \$37,376,379.99 (treinta y siete millones, trescientos setenta y seis mil trescientos setenta y nueve pesos 99/100M.N), restituida físicamente a la Secretaría de Finanzas y Administración, con fecha 8 de abril de 2010, posteriormente fue sustraída de dicha dependencia, como se acredita en los procesos penales **/2010 y su acumulado **/2010, del Juzgado Séptimo Penal, del Distrito Judicial de Puebla; averiguación previa */2011/ANTIC/DGSP, de las de la Dirección General para la atención de los delitos relacionados con servidores públicos, concretamente, con respecto de las declaraciones vertidas por el señor ** también conocido como *, quien de manera textual, manifestó que:

“...Y QUE EN RELACIÓN A LOS CHEQUES QUE ME FUERON ENTREGADOS EN EL MES DE ABRIL DEL AÑO DOS MIL DIEZ, POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE PUEBLA, REFIERO QUE APROXIMADAMENTE DURANTE CUATRO AÑOS DESDE EL AÑO DOS MIL SIETE AL DOS MIL DIEZ, TRABAJAMOS CON LA SECRETARÍA DE FINANZAS, YA QUE HABRÍAN VARIOS CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS, Y ESTOS ERAN LA ENTREGA DE VOLANTES ASÍ COMO ENTREGA DE NÓMINAS Y RECOLECCIÓN DE VALORES EN GENERAL, SIN RECORDAR QUE OTROS SERVICIOS SE LE HACÍAN, Y UNA VEZ QUE SE ME PUSO A LA VISTA LOS CHEQUES QUE OBRAN EN LAS DE LAS FOJAS MARCADO CON EL NUMERO 228 LA 235, REFIERO QUE SÍ SON MIS FIRMAS LAS QUE APARECEN COMO DE RECIBIDO DE DICHOS CHEQUES POR VARIAS CANTIDADES, COMO LO DIJE SÍ SON MIS FIRMAS Y ESTOS CHEQUES LOS RECIBÍ PORQUE HAY UN SERVICIO QUE SE LLAMA “PARA UNA DOTACIÓN DE



EFFECTIVO O ENSOBRETADO DE NÓMINA”, Y ES CUANDO UNO RECIBE UN CHEQUE VAS Y LO CAMBIAS AL BANCO, O LO PUEDE DEPOSITAR EN MIS CUENTAS, ES DECIR, DE LA EMPRESA, O COBRAR EN EL BANCO, SI LO COBRO EN EL BANCO...

...PERO DE LO QUE SÍ ESTOY SEGURO ES QUE EL IMPORTE TOTAL DE ESOS CHEQUES NO FUE PAGO DE FACTURAS A MI EMPRESA, SE ENTREGÓ DE FINANZAS PORQUE SI NO HUBIERA SIDO UNA VENTA Y TENDRÍA QUE TENER UN CONTRATO DE INGRESO POR TREINTA Y SIETE MILLONES Y NO LO TENGO, COMO LO DIJE EL DINERO TOTAL SE REGRESÓ A LA SECRETARÍA DE FINANZAS...”

Así, como, del recibo con número de folio *, de fecha 8 de abril de 2010, expedido por la persona jurídica colectiva denominada “**”, a favor de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, resultando que el cobro del referido numerario, resultó un hecho completamente ajeno al suscrito.

ASÍ PUES, ESTA AUTORIDAD FEDERAL PODRÁ ADVERTIR QUE NO EXISTE UN NEXO CUASAL ENTRE EL SUPUESTO DAÑO COMETIDO AL ERARIO PÚBLICO ESTATAL POR LA CANTIDAD DE \$37,376,379.99 (TREINTA Y SIETE MILLONES, TRESCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS 99/100 M.N), Y LAS CONDUCTAS QUE PRETENDIÓ ATRIBUIRME LA HOY RESPONSABLE (EMISIÓN DE CHEQUES ...)

En primer lugar, se debe enfatizar que, como se advierte del recibo con número de folio **, expedido por la persona jurídico colectiva denominada “*”, la cantidad de \$37,376,379.99 (TREINTA Y SIETE MILLONES, TRESCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL

TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS 99/100 M.N), fue restituida con fecha 8 de abril del 2010, a la Secretaría de Finanzas y Administración. DE TAL MANERA QUE NO EXISTE RELACIÓN CAUSAL ENTRE LAS CONDUCTAS ANTES PRECISADAS, Y EL SUPUESTO DAÑO PATRIMONIAL, EN TANTO QUE LA CANTIDAD OBJETO DEL SUPUESTO MENOSCABO, REINGRESO PRECISAMENTE AL PATRIMONIO DEL ESTADO.

En segundo término, de las constancias que integran la averiguación previa */2011/ANTIC/DGSP, de las de la Dirección General para la atención de los delitos relacionados con servidores públicos, concretamente, con respecto de las declaraciones vertidas por el señor * también conocido como **, se confirma el hecho de que, la cantidad de \$37,376,379.99 (TREINTA Y SIETE MILLONES, TRESCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS 99/100 M.N), fue restituida materialmente, con fecha 8 de abril del 2010, a la Secretaría de Finanzas y Administración, por parte de la empresa jurídica colectiva denominada “**”.

Y, en esa tesitura, si el detrimento de \$37,376,379.99 (TREINTA Y SIETE MILLONES, TRESCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS 99/100 M.N), obedece a la sustracción del mismo de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado (procesos penales */2010 y su acumulado **/2010), CONSECUENTEMENTE ES INCONCUSO QUE LAS CONDUCTAS REFERIDAS (OMISIÓN EN LA TOMA DE DECISIÓN EN LA COMISIÓN GASTO FINANCIAMIENTO; ENTREGA DE RECURSOS PÚBLICOS BAJO SIMULACIÓN DE PAGOS; AUTORIZAR LIBERACIÓN DE PAGOS Y ENTREGAR (ENDOSO) RECURSOS PÚBLICOS A UN TERCERO), NO GENERARON EL DAÑO PATRIMONIAL, SINO LA COMISIÓN DE UN HECHO DELICTIVO, COMPLETAMENTE

**AJENO AL SUSCRITO.**

Aún más, independencia del inexistente daño patrimonial, es preciso manifestar que como se acreditó ante la autoridad responsable, la constitución del fondo líquido, por la cantidad de \$37,376,379.99 (TREINTA Y SIETE MILLONES, TRESCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS 99/100 M.N), obedeció a la instrucción de fecha 15 de marzo del año 2010, emitida por la Comisión Gasto Financiamiento, ÓRGANO DE APOYO AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO EN EL ESTADO DE PUEBLA, EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO, habida cuenta que los recursos públicos de mérito, no se encontraban comprometidos, es decir conforme al diverso 3, fracción XXI de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Puebla, mediante dichos recursos públicos, no había sido formalizado una relación jurídica con terceros, para la adquisición de bienes y servicios o ejecución de obras; por tanto, nunca se actualizaron las hipótesis de responsabilidad, previstas en los diversos 50, fracciones I, II, III, XXI, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que ilegalmente me atribuye la autoridad responsable.

Así, pues, en la especie, es inconcuso que la resolución definitiva que se combate, se encuentra indebidamente fundada y motivada, ya que como se acredita de las constancias que integran el expediente **/2011 nunca existió el daño patrimonial atribuido al suscrito y menos aún, se demostró que mi conducta, encuadra en alguna de las hipótesis de responsabilidad administrativa, en las que la autoridad responsable, fundó su resolución, razón por la que debió y no fue así, absolverme, en términos del diverso 68, fracción II, de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, del Estado de Puebla.”

Tal concepto de violación, suplido en su deficiencia se encuentra **fundado**.

Cierto, como se advierte de la exposición hecha respecto de las conductas que se reprochan al quejoso, éstas se pueden resumir en dos:

- 1) La emisión de los cheques con número de folio *, a favor de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla como dependencia ejecutora de dicho gasto, pues desde la óptica de la autoridad responsable se excedió en sus facultades al distraer recursos provenientes de programas de inversión.
- 2) La **ejecución de esa determinación** a través de:
 - La emisión de ocho cheques cuyas cantidades dan un monto total de ocho cheques los días **seis, siete y ocho de abril de dos mil diez**, a favor de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado, por un monto total de \$37,376,379.99 (treinta y siete millones trescientos setenta y seis mil trescientos setenta y nueve pesos, noventa y nueve centavos), de los cuales afirma la responsable, el monto de \$25,361,816.99 (veinticinco millones trescientos sesenta y un mil ochocientos dieciséis pesos, noventa



y nueve centavos), provenían del financiamiento que equipara a deuda pública.

- El endoso en propiedad de los referidos cheques efectuado los días **seis, siete y ocho de abril de dos mil diez**, a favor de Transportes Lock, sociedad anónima de capital variable.
- El cobro de esos cheques efectuado el **dieciséis de abril de dos mil diez**.
- El **veinte de octubre de dos mil diez**, cuando se reclasificó la partida presupuestaria.

Así, en la resolución reclamada la autoridad responsable, de forma reiterada señala que con esas conductas el entonces servidor público aquí quejoso ocasionó un daño al erario público, por el monto total de \$37,376,379.99 (treinta y siete millones trescientos setenta y seis mil trescientos setenta y nueve pesos, noventa y nueve centavos).

Sin embargo, se difiere de su afirmación, y para evidenciarlo se considera que el daño causado a que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, debe entenderse como el menoscabo sufrido en el patrimonio del Estado, como consecuencia directa del actuar del servidor público, por ello su integración comprende la afectación generada en el ámbito

económico, por lo que su actualización lleva a exigir de éste la restitución material o devolución de bienes afectados y, sólo en caso de que no sea posible, el pago de su valor; es decir, la existencia del daño se encuentra ligada de manera directa a la conducta del servidor público y por ello se exige su reposición, lo que se evidencia en la resolución reclamada en la que se impuso al servidor público *“la restitución del daño causado al erario público”*.

Empero, esta restitución sólo puede exigirse de quien la causó, lo que necesariamente lleva a exigir que haya un nexo entre la conducta desplegada con el resultado causado, cuestión de la que se carece en el caso que se estudia.

Es así ya que como se advierte de las constancias reseñadas, se encuentra justificado que el ocho de abril de dos mil diez, se efectuó un robo en las instalaciones que ocupa la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, por un monto de \$37,376,380.00 (treinta y siete millones trescientos setenta y seis mil trescientos ochenta pesos, cero centavos), es decir, un centavo más del monto de los cheques que se giraron para constituir el fondo líquido, cantidad que se entregó en ese momento por parte de *, pues incluso en los autos del procedimiento administrativo obra copia del recibo folio * expedido por *, por el monto indicado, con horario de dieciocho horas quince minutos del ocho de abril de dos mil diez,



mismo recibo al cual la responsable le concedió valor indiciario.

En relación a dicho recibo, si bien se afirmó en la resolución reclamada que no acredita que la cantidad recibida correspondiera a los fondos destinados para la creación del fondo líquido, pues se “desconoce su procedencia y por qué motivo”, tal afirmación es contraria a derecho en tanto que al haber afirmado el servidor público sujeto a procedimiento que ese recibo corresponde al dinero entregado con motivo de los cheques que se endosaron en propiedad a la referida moral para que ésta los trasladara a las instalaciones de la dependencia y se constituyera el fondo líquido, además de que dicho monto coincide con la suma de los ocho cheques expedidos, corresponde a la autoridad responsable probar lo contrario, es decir, acreditar que ese dinero tiene otro origen.

Máxime si, como ya se dijo en líneas anteriores, el derecho administrativo sancionador al ser una expresión de la facultad punitiva del estado, participa de la naturaleza del derecho penal, y por tanto, en su aplicación opera el principio de presunción de inocencia, lo que revierte la carga de la prueba a la responsable.

Es decir, ante la existencia del referido recibo, concatenado con la existencia del proceso **/2010 del índice del Juzgado Séptimo de lo Penal del

Distrito Judicial de Puebla, en el que obra la declaración de sendas personas respecto del robo efectuado, el servidor público goza de la presunción de que el dinero de los ocho cheques ingresó de nueva cuenta a la Secretaría de Finanzas y Administración, y por ende, la autoridad responsable era la que debía probar que ese monto corresponde a diversa partida u origen.

Al caso se cita la tesis VI.3o.A.332 A, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Marzo de dos mil diez, que a la letra dice:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS JUZGADORES. EN LOS PROCEDIMIENTOS RELATIVOS SON PLENAMENTE APLICABLES LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DE CARGA DE LA PRUEBA QUE IMPERAN EN MATERIA PENAL. Los principios constitucionales de presunción de inocencia y de carga de la prueba que imperan en materia penal, son plenamente aplicables a los procedimientos de responsabilidad administrativa que se instruyen a los juzgadores, ya que éstos tienen a su favor la presunción de que ejercen la función jurisdiccional atendiendo, entre otros, a los principios de honradez e imparcialidad, así como que han cumplido con los requisitos previstos en los ordenamientos relativos para ser designados en su cargo, lo que se traduce en que se les considera como personas responsables, honorables y competentes que han prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la impartición de justicia. Es por ello que corresponde al órgano investigador



demostrar que son administrativamente responsables de la conducta infractora que se les atribuye, además de comprobar que indudablemente ésta sea la que realizaron.”

Ante estas circunstancias se afirma que se carece de nexo causal entre las conductas que se atribuyen al quejoso y el detrimento de \$37,376,379.99 (treinta y siete millones trescientos setenta y seis mil trescientos setenta y nueve pesos, noventa y nueve centavos) que sufrió la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, pues existen datos que demuestran que se efectuó un robo por dicho monto, por lo que afirmar que la forma en como ejecutó el quejoso la constitución del fondo líquido trajo como consecuencia ese detrimento es contraria a derecho, pues aseverarlo supone la atribución de la autoría del robo, el cual sí es un hecho que tiene eficacia causal suficiente para generar el resultado, pero como en el caso esa conducta no se imputa al quejoso, no existe nexo causal entre las conductas que sí se le imputan y el detrimento sufrido.

Al caso se cita como ilustrativa la tesis 1a. CCXLIII/2014 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, del siguiente tenor:

“RESPONSABILIDAD SUBJETIVA. PARA QUE SE ACTUALICE ES NECESARIO ACREDITAR EL NEXO CAUSAL. Para que se actualice la responsabilidad subjetiva es necesario que el daño experimentado sea consecuencia de la conducta del agente, de lo contrario, se le impondría responsabilidad a una persona que nada tiene que ver con el daño ocasionado. Ahora bien, el problema causal se presenta de forma especialmente aguda cuando se reconoce o establece que, como es normal en la vida social, todos los hechos, inclusive los dañosos, son consecuencia de la concurrencia de una extraordinaria pluralidad de circunstancias; de ahí que el nexo causal entre la conducta imputable al demandado y el efecto adverso que de ésta deriva para el demandante, debe estar debidamente acreditado, porque el origen de la responsabilidad gravita precisamente en la atribución del hecho dañoso al demandado. Así, dicha responsabilidad supone la atribución de la autoría de un hecho que tenga la eficacia causal suficiente para generar el resultado.”

Esto es, en los autos del procedimiento de origen no se encuentra acreditado que el daño patrimonial de \$37,376,379.99 (treinta y siete millones trescientos setenta y seis mil trescientos setenta y nueve pesos, noventa y nueve centavos), que sufrió la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla, haya sido ocasionado por la forma en que el quejoso, en su carácter de servidor público realizó los movimientos para constituir el fondo líquido, es decir, no hay una justificación objetiva o nexo de causalidad, para afirmar que la ausencia de ese numerario se deba al modo en como el quejoso por sí o por conducto de sus subordinados, ejecutó la orden de constitución del



fondo líquido determinado por la Comisión Gasto Financiamiento, pues este detrimento surgió a causa del robo.

Dicho de otra manera, no se puede considerar que la conducta que se atribuye al entonces servidor público, aquí quejoso, suponiendo sin conceder que se encuentre acreditada, causó un daño al erario público, pues en todo caso primero se debía determinar la existencia del ilícito y la comisión por parte de él, para que entonces pudiera atribuírsele un detrimento cometido por éste, máxime si el proceso */2010 del índice del Juzgado Séptimo de lo Penal del Distrito Judicial de Puebla, se instruye proceso a diversas personas por la comisión de dicho ilícito de robo.

Al caso resulta ilustrativa la tesis II.8o.(I Región) 5 A (10a.), sustentada por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2, que a la letra dice:

“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA QUE SE DETERMINE SI SE CAUSÓ UN DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO, ES NECESARIO QUE PREVIAMENTE SE DEMUESTRE EL HECHO ILÍCITO CON BASE EN EL INCUMPLIMIENTO DE LAS

OBLIGACIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 8 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA. Los artículos 108, párrafo primero, 109, fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen la responsabilidad administrativa para los servidores públicos que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, y prevén la aplicación de sanciones a quienes incurran en algún acto u omisión que tenga efectos en el ámbito interno de la administración pública, sin que necesariamente afecte la esfera jurídica de los particulares, pues en este último caso, la sanción administrativa será concomitante con la responsabilidad civil o penal. Así, al determinar la responsabilidad de los servidores públicos, la actuación de la autoridad que lo haga tendrá que ser el resultado de la ponderación objetiva de los elementos relativos a la especificidad de la conducta o abstención, la gravedad de la infracción, el monto del daño causado y demás circunstancias, para acotar su actuación y así permitir la fijación de una sanción acorde con la infracción cometida. Además, para que se considere debidamente fundada una resolución en la que se imponga a un servidor público una sanción de naturaleza administrativa, deberán citarse necesariamente los artículos de las leyes secundarias que hayan desarrollado de manera específica las pautas contenidas en el mencionado artículo 113, con independencia de que se señale también como fundamento el propio precepto constitucional. **Consecuentemente, para que se determine si un servidor público causó un daño patrimonial al Estado, la autoridad sancionadora debe establecer los alcances, causas y efectos de las actividades sujetas a sanción -hacer y no hacer- (nexo causal), esto es, precisar, en primer lugar, qué norma o dispositivo, en específico, regula los límites de la función o actividad pública, para de ahí definir cuál es la acción u omisión y, por ende, que tal quehacer, activo o pasivo, sea un hecho ilícito, es decir,**



previamente debe demostrarse el hecho ilícito con base en el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Lo anterior es así, porque pretender reclamar el pago del daño de manera aislada, resulta jurídicamente desafortunado, en tanto que, necesariamente es consecuencia del hecho ilícito.”

Ahora, en el segundo concepto de violación el quejoso señaló que ha prescrito la facultad del Estado para imponerle una sanción; sin embargo, de una lectura a la resolución reclamada, se advierte que la responsable no se pronunció sobre este aspecto, lo que impide continuar con el estudio de dicho motivo de disenso.

Cierto, como lo sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 154/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, Enero de dos mil once, cuando en la demanda de amparo se expone que ha operado la prescripción, a pesar de que no lo haya realizado ante la autoridad administrativa, el juez de distrito no debe analizar la problemática de la prescripción, sino conceder el amparo para efecto de que la autoridad responsable se pronuncie en torno a ese tópico.

La jurisprudencia mencionada es la siguiente:

“PRESCRIPCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SI SE ALEGA EN EL JUICIO DE AMPARO QUE SE ACTUALIZÓ AQUÉLLA Y NO SE ADVIERTE QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE SE HAYA OCUPADO DE TAL ASPECTO, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE CONCEDER EL AMPARO PARA QUE SE ESTUDIE. Conforme a los artículos 113 y 114, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos - federal y del Estado de Jalisco-, el servidor público no tiene la carga procesal de alegar la prescripción de la facultad sancionadora durante el procedimiento respectivo, en tanto que sólo constituye una posibilidad de defensa que tiene a su alcance, por lo que puede exponer dicho aspecto en el juicio de amparo, a pesar de que no lo haya realizado ante la autoridad administrativa, en cuyo caso el Juez de Distrito no debe calificar de inoperantes los conceptos de violación relativos, pero tampoco estudiar el fondo de la problemática, acorde con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Amparo, sino conceder el amparo para el efecto de que la responsable examine esa cuestión.”

Por tanto, lo que **se impone es conceder el amparo y protección de la justicia federal** para que la Delegada de la Secretaría de la Contraloría en el Sector Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, **deje insubsistente** la resolución definitiva emitida el veinte de octubre de dos mil quince, en el expediente ******/2011, relativo al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, en el que se determinó que el aquí quejoso *****, con el entonces carácter de Director de Tesorería de la entonces Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla,



es administrativamente responsable de las faltas administrativas que se le atribuyeron **y en su lugar dicte** una en la que se pronuncie sobre si en el caso se ha actualizado o no la prescripción a favor del quejoso.

En el entendido que para tal pronunciamiento, considerando que en este asunto se estudió el primer concepto de violación del quejoso, y siguiendo la máxima de acceso efectivo a la justicia, prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá considerar lo ya estudiado, es decir, para analizar si ha transcurrido el plazo exigido por la ley aplicable, deberá establecer que las conductas por las que se inició procedimiento administrativo en contra del quejoso, no causaron un deterioro en el patrimonio del estado, ni tampoco el servidor público obtuvo un beneficio económico (pues así lo afirmó en la resolución reclamada), y hecho lo anterior establecerá cuál es el plazo a computar y si esta ya transcurrió o no, considerando como fecha de comisión de las conductas que le atribuye, aquéllas que estableció en la resolución reclamada.

Concesión que se hace extensiva a los actos de ejecución reclamados a la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado, pues el cumplimiento de actos declarados inconstitucionales implica violación de derechos humanos.

Por lo que, en cumplimiento a esta sentencia la autoridad responsable ejecutora deberá dejar sin efecto todo acto que haya realizado en ejecución de la resolución de veinte de octubre de dos mil quince, reclamada.

SÉPTIMO.- Impedimento técnico para estudiar la inconstitucionalidad del precepto reclamado.

Como se advierte de la precisión de actos reclamados la parte quejosa tilda de inconstitucional el Reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla, por lo que hace a su artículo 15, fracción VI, cuya aplicación la hace depender de la resolución de veinte de octubre de dos mil quince, emitida por la Delegada de la Contraloría en la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla.

Así las cosas, es preciso mencionar que de acuerdo a la técnica que rige el estudio del amparo cuando se reclama una ley con motivo del primer acto de aplicación, primero se verificará si el juicio es procedente en cuanto al acto de aplicación impugnado, y de ser así, se procederá a analizar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, y en el caso de que se negare la protección constitucional se podrá realizar el estudio de los conceptos de violación esgrimidos respecto de vicios del acto de aplicación.



Lo anterior tiene apoyo en la jurisprudencia siguiente:

“LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN.

Conforme a lo dispuesto en la jurisprudencia número 221, visible en las páginas 210 y 211 del Tomo I del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, compilación 1917-1995, de rubro: "LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN.", cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el Juez de Distrito no debe desvincular el estudio de la disposición impugnada del que concierne a su acto de aplicación. De ahí que el juzgador de garantías debe analizar, en principio, si el juicio de amparo resulta procedente en cuanto al acto de aplicación impugnado, es decir, si constituye el primero que concrete en perjuicio del peticionario de garantías la hipótesis jurídica controvertida y si en relación con él no se actualiza una diversa causa de improcedencia; de no acontecer así, se impondrá sobreseer en el juicio respecto del acto de aplicación y la norma impugnada. Por otra parte, de resultar procedente el juicio en cuanto al acto de aplicación, debe analizarse la constitucionalidad de la disposición impugnada determinando lo conducente y, únicamente en el caso de que se determine negar el amparo por lo que corresponde a ésta, será factible abordar el estudio de los conceptos de violación enderezados por vicios propios, en su caso, en contra del acto de aplicación; siendo incorrecto, por ello, el estudio de estas últimas cuestiones antes de concluir sobre la constitucionalidad de la norma reclamada".⁵

⁵ Novena Época. Registro: 191311. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XII, Agosto de 2000. Materia(s): Tesis: 2a./J. 71/2000. Página: 235.

Ahora, como ya se dijo, el artículo tildado de inconstitucional por el quejoso, es impugnado con motivo de un acto de aplicación, lo que se traduce en que el particular se sitúe dentro de la hipótesis normativa, que genere en consecuencia, la obligación de hacer o de no hacer a su cargo.

A fin de ilustrar tal afirmación debe tenerse en cuenta que los artículos 17, primer párrafo, 18, 61, fracción XII y 107, fracción I, de la Ley de Amparo, establecen las bases para la procedencia del juicio de amparo cuando se impugnan normas de carácter general atendiendo a su propia naturaleza; es decir, si por su sola entrada en vigor causan un perjuicio (autoaplicativas) o bien, si requieren de un acto de autoridad o alguna actuación equiparable que concrete la aplicación al particular de la disposición jurídica combatida (heteroaplicativas).

En el primer caso, basta con que el gobernado se ubique en los supuestos previstos en un determinado ordenamiento legal, que por su sola expedición le obliguen a hacer o dejar de hacer, provocando la afectación a su esfera jurídica, sin ningún acto ulterior de autoridad, para que esté en aptitud de ejercitar la acción constitucional dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la entrada en vigor del precepto que se trate, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17, fracción I, de la Ley de Amparo.

En el segundo caso, se requiere la realización de un acto de aplicación que imponga o haga



observar los mandatos legales, para que se produzca la actualización de la hipótesis normativa y, entonces, el término con que cuenta el agraviado para promover el juicio de amparo será de quince días, según la regla establecida en el artículo 17, primer párrafo, de la ley citada.

Luego, para la impugnación de las normas generales mediante el juicio de amparo, se requiere acreditar que esas normas afectan de manera real y actual la esfera jurídica de quien solicita la protección federal, ya sea porque con su entrada en vigor tal afectación se genere de inmediato, o bien, porque dichos efectos se hayan causado con motivo de un acto de aplicación, el cual puede provenir, generalmente, por la actuación de una autoridad, pero también de los propios particulares, si mediante estas conductas se vincula de modo necesario al solicitante del amparo con lo dispuesto en los preceptos impugnados, por actualizarse sus supuestos.

Al respecto es de tomar en cuenta el siguiente criterio jurisprudencial:

“LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya

que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento”.⁶

En ese contexto, si la parte quejosa combatió el artículo 15, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla, cuya aplicación la hace depender de la resolución de veinte de octubre de dos mil quince, emitida en el expediente ******/2011, relativo al procedimiento administrativo de determinación de

⁶ Novena Época. Registro: 198200. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI, Julio de 1997. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: P./J. 55/97. Página: 5.



responsabilidades, y en el apartado que antecede al analizarse dicho acto de aplicación éste se encontró inconstitucional y se ordenó su insubsistencia, entonces es improcedente el examen de la constitucionalidad del precepto reclamado.

Lo anterior obedece a que, cuando se promueve un amparo contra una ley con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el juez no puede desvincular el estudio de la ley del que concierne a su aplicación, acto éste que es precisamente el que causa perjuicio al promovente del amparo y no la ley; de tal manera que si el acto de aplicación queda insubsistente por virtud de que el primer acto está viciado, no es posible el examen de la ley que se reclamó, no como autoaplicativa, sino por virtud de su primer acto de aplicación.

Lo anterior no deja indefensa a la parte quejosa, habida cuenta que una vez que se reponga el procedimiento puede suceder que la ley ya no se le aplique en su perjuicio, y si se le aplica, estarán expeditos sus derechos para promover el juicio de amparo tanto en contra de ordenamientos generales, como en contra del acto, sin que pueda sostenerse en contrario, que la ley ya se le había aplicado con anterioridad, toda vez que con motivo de la reposición del procedimiento, el primer acto de aplicación quedará extinguido, como si nunca hubiera existido.

El anterior razonamiento encuentra sustento en la tesis aislada sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con rubro y texto siguientes:

“AMPARO CONTRA LEYES. IMPROCEDENCIA DEL EXAMEN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY O REGLAMENTO RECLAMADOS COMO HETEROAPLICATIVOS, CUANDO EL ACTO DE APLICACIÓN QUEDA NULIFICADO POR VIRTUD DE HABERSE ORDENADO LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO DEL QUE DICHO ACTO EMANÓ. No procede el examen de la constitucionalidad de una ley reclamada como heteroaplicativa cuando se concede el amparo a efecto de que se reponga el procedimiento administrativo que dio lugar a la emisión del acto de aplicación. Lo anterior obedece a que, cuando se promueve un amparo contra una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el Juez no puede desvincular el estudio de la ley o reglamento del que concierne a su aplicación, acto este que es precisamente el que causa perjuicio al promovente de amparo y no la ley o el reglamento; de tal manera que si el acto de aplicación queda insubsistente por virtud de que el procedimiento del que emanó debe reponerse por estar viciado, no es posible el examen de la ley o reglamento que se reclamaron, no como autoaplicativos, sino por virtud de su primer acto de aplicación. Lo anterior no deja indefenso al promovente, habida cuenta de que una vez que se reponga el procedimiento puede suceder que la ley ya no se le aplique en su perjuicio, y si se le aplica, estarán expeditos sus derechos para promover el juicio de garantías tanto en contra de ordenamientos generales, como en contra del acto, sin que pueda sostenerse en contrario que la ley ya se le había aplicado con anterioridad, toda vez que con motivo de la reposición del procedimiento, el primer acto de aplicación quedó extinguido, como si nunca hubiera existido”.⁷

⁷ Época: Novena Época. Registro: 195973. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, Junio de 1998. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: 1a. XXX/98. Página: 55.



En las relatadas condiciones, no es factible el estudio respecto del artículo 15, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla.

OCTAVO.- Publicación de sentencia con supresión de datos. En otro orden de ideas, puesto que aun cuando por medio del auto de admisión, se le señaló a las partes el derecho que les asiste para oponerse, en relación con terceros a la publicación de sus datos personales, conforme lo establece el artículo 8° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, no obstante de lo anterior, no hicieron manifestación expresa con relación a lo puntualizado anteriormente.

Atento a lo anterior, conforme lo establecen los artículos 6°, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18, del ordenamiento legal antes invocado y 8° del reglamento antes precisado, los órganos jurisdiccionales deben proteger dicha información en las constancias y actuaciones judiciales, con independencia de que las partes hagan valer el derecho de oponerse a la publicación, por lo que ante la falta de manifestación expresa de las partes de oponerse a la publicación

de sus datos, lo procedente es ordenar la publicación de la presente sentencia con supresión de datos.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio identificado con el número 01/2011, emitido por el Comité de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Consejo de la Judicatura Federal, al resolver la Clasificación de Información 241/2010-J, de veintisiete de enero de dos mil once, bajo el rubro siguiente:

“DATOS PERSONALES DE LAS PARTES EN LOS JUICIOS. LA FALTA DE MANIFESTACIÓN EXPRESA POR LA QUE SE Oponen a la publicación de DATOS, NO EXIME A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NI A LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE SU PROTECCIÓN.”

Por lo antes expuesto y con fundamento en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 61, 74, 77 y demás relativos de la Ley de Amparo, se:

RESUELVE:

PRIMERO. Por las razones expuestas en la quinta consideración se **sobresee** respecto de los actos reclamados al Secretario General de Gobierno y al Secretario de la Contraloría, ambos del Gobierno del Estado de Puebla.

SEGUNDO. En términos de lo establecido en la sexta consideración de este fallo, la Justicia de la



Unión **ampara y protege** a * para efecto de que la Delegada de la Secretaría de la Contraloría en el Sector Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, **deje insubsistente** la resolución definitiva emitida el veinte de octubre de dos mil quince, en el expediente **/2011, relativo al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, en el que se determinó que el aquí quejoso *, con el entonces carácter de Director de Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, es administrativamente responsable de las faltas administrativas que se le atribuyeron **y en su lugar dicte** una en la que se pronuncie sobre si en el caso se ha actualizado o no la prescripción a favor del quejoso, siguiendo los lineamientos establecidos en la sentencia.

TERCERO. Con base en lo establecido en la séptima consideración de esta sentencia, **no es factible el estudio** respecto del artículo 15, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla.

CUARTO.- Por las razones y motivos señalados en la octava consideración, la sentencia deberá publicarse con supresión de datos.

Notifíquese personalmente.

Así lo resolvió y firma el licenciado **Alfredo Aragón Jiménez Castro**, Juez Cuarto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, hasta hoy **veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis** en que concluyó el engrose por así haberlo permitido las labores de este juzgado, ante Catalina Álvarez Ramales secretario que autoriza y da fe.

Elaboró L*CAR

En cumplimiento a lo dispuesto en los párrafos quinto y séptimo del artículo 3 de la Ley de Amparo, así como en el numeral 90 del Acuerdo General Conjunto 1/2015, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regulan lo relativo a la tramitación electrónica del juicio de amparo, hago constar que la presente determinación, así como la(s) promoción(es) que le precede(n) —*en su caso*— fue(ron) integrada(s) tanto al expediente electrónico, como al impreso en que se actúa; y por último, el envío del(os) oficio(s) 47915, 47916, 47917, 47918 y 47919. DOY FE.

El licenciado(a) Catalina Alvarez Ramales, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.

PF - Versión Pública