



**XALAPA - ENRÍQUEZ, VERACRUZ, A VEINTITRÉS DE AGOSTO
DE DOS MIL DIECIOCHO. -----**

V I S T O S, para resolver los autos del Juicio Contencioso Administrativo número **596/2017/2^a-VI**, promovido por el Ingeniero Jorge Dimas Hernández, en su carácter de Presidente Municipal del Honorable Ayuntamiento Constitucional de Yecuatla, Veracruz, en contra del Auditor General y Director General de Asuntos Jurídicos, ambos del Organismo de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz; se procede a dictar sentencia, y -----

R E S U L T A N D O S:

I. Mediante escrito inicial de demanda presentado en la oficialía de partes de la Sala Regional del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el día trece de septiembre de la anualidad pasada, compareció el Ingeniero Jorge Dimas Hernández, demandando la nulidad de “...*La resolución oficio número DGAJ/868/08/2017 de fecha 22 de agosto del año en curso, notificado el día 29 de agosto de esta anualidad, que desecha el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la sanción emitida mediante oficio número DGAJ/836/07/2017 de fecha (SIC) 28 de julio de 2017...*”.-----

II. Admitida la demanda y realizados los traslados de Ley, fue contestada por las autoridades demandadas, como consta en los escritos agregados a fojas cincuenta y tres a setenta y dos y ochenta y seis a ciento cuatro de este expediente. -----

III. Convocadas las partes para la audiencia de Ley en el presente juicio, se llevó a cabo la misma, conforme lo señalan los artículos 320, 321, 322 y 323 del Código de Procedimientos Administrativos, procediéndose a la admisión, desahogo y recepción de las pruebas aportadas por aquéllas, se hizo constar que no existió cuestión incidental que resolver, por lo que una vez que se tuvieron por formulados los alegatos tanto de la parte actora como de las autoridades demandadas, se ordenó turnar para sentencia, la que ahora se pronuncia, al tenor de los siguientes:- - - - -

C O N S I D E R A N D O S:

PRIMERO. Esta Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz es competente para tramitar y resolver el presente juicio, de conformidad con lo establecido por el artículo 113 de la Constitución Federal; 1, 2, 23, 24 fracción IX de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, 280 fracción V del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, 33 fracción XIX, y 67 fracción VI de la Constitución Local. - - - - -

SEGUNDO. La personalidad del actor quedó debidamente acreditada, toda vez que ejercita la acción por su propio derecho, justificándose así su interés legítimo como lo dispone el numeral 282 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado. Así también, la personalidad de las autoridades demandadas: Auditor General y Director General de Asuntos Jurídicos, ambos del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz se probó con la copia certificada del Decreto ¹ número 582 de veintiséis de septiembre de dos mil doce y del nombramiento² de primero de marzo de dos mil trece.- - - - -

¹ Consultable a foja 73 del sumario.
² Consultable a foja 105 del sumario.



TERCERO. La existencia de la resolución impugnada se comprobó plenamente acorde con lo preceptuado en el artículo 295, fracción IV del Código Adjetivo Procedimental vigente en la Entidad y mediante la documental pública anexa a treinta y siete a cuarenta de las constancias procesales, en la que se contiene el oficio número DGAJ/868/08/2017 de fecha veintidós de agosto del año en curso, relativa a desechar de plano por notoria improcedencia el recurso de reconsideración interpuesto por el actor. - - - - -

CUARTO. La autoridad demandada Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, esgrime en su contestación a la demanda que existe una manifiesta e indubitable **causal de improcedencia** en este expediente, toda vez que no es la emisora del acto de molestia.

Argumentación que resulta **fundada**, pues del estudio de acuerdo combatido se pone de manifiesto que éste fue dictado por el Director General de Asuntos Jurídicos del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, luego entonces, se observa que el Auditor General del Órgano aludido no tuvo participación directa en la emisión del mismo, motivo por el cual, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción XIII, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz, misma que deviene de lo establecido en una disposición legal, como lo es el numeral 281, fracción II, inciso a), ibídem; precepto éste último que interpretado *a contrario sensu*, prohíbe incoar juicios contenciosos administrativos en contra de aquellas autoridades que no han dictado, ordenado o ejecutado el acto de autoridad; atento a lo anterior y con sujeción en lo señalado por el diverso numeral 290, fracción II, del Código en consulta, se decreta el sobreseimiento de este juicio, exclusivamente por cuanto hace al Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz.

Por otra parte, el Director General de Asuntos Jurídicos del Órgano de Fiscalización Superior Estatal no hace valer ninguna otra casual que impida entrar al estudio de fondo; asimismo, la Sala advierte que en este juicio no se actualiza ninguna otra de las causas de improcedencia previstas en el artículo 289 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por lo que se procede al estudio de los conceptos de impugnación, para resolver la pretensión de fondo del actor sometida a la potestad de esta Sala.- - - - -

QUINTO. Cuestión previa. Por acuerdo admisorio de cinco de octubre de dos mil diecisiete, se tuvo como acto impugnado en esta vía *“...La resolución oficio número DGAJ/868/08/2017 de fecha veintidós de agosto del año en curso, notificado el día 29 de agosto de esta anualidad, que desecha el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la sanción emitida mediante oficio número DGAJ/836/07/2017 de fecha (SIC) 28 de julio de 2017...”*; no obstante lo anterior, al dar lectura integral al escrito inicial de demanda, así como a los dos conceptos de impugnación que hace valer la parte actora, esta Instructora advierte que la parte demandante también realiza refutaciones encaminadas a combatir la ilegalidad del segundo oficio en cita.

Ahora bien, siendo que ambos conceptos de violación se componen a su vez de diversas impugnaciones, y que unas se encuentran encaminadas a atacar el acto que se tuvo como combatido en esta vía, mientras que otras están dirigidas a replicar el acuerdo impositivo de multa; resulta imperioso recalcar que esta potestad únicamente se abocará al examen de las objeciones formuladas en contra del oficio número DGAJ/868/08/2017 que data del veintidós de agosto de dos mil diecisiete, por ser éste el único acto impugnado en la presente controversia.

Esto encuentra sustento en el principio de litis abierta, acogido en el artículo 279 del Código de Procedimientos Administrativos



vigente en la Entidad, que reza: “*Artículo 279. Cuando la resolución recaída al recurso de revocación no satisfaga el interés legítimo del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso*”, con lo cual se autoriza al particular para formular conceptos de anulación en esta vía jurisdiccional, impugnando tanto la resolución recaída al recurso de revocación como el acto de autoridad primigenio en lo que continúe afectándolo, dado que la primigenia se subsume en la nueva resolución recaída en el recurso de revocación; empero, la excepción del principio de *litis* abierta no se actualiza cuando tal recurso fue desechado o se tuvo por no interpuesto por la autoridad demandada, por lo que, sólo si se concluye la ilegalidad del desechamiento se podrá pasar al estudio del fondo del asunto. Lo aquí determinado coincide con la tesis jurisprudencial³ del orden siguiente:

“LITIS ABIERTA EN EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO OPERA CUANDO EL RECURSO HECHO VALER EN CONTRA DE UNA RESOLUCIÓN PRIMIGENIA FUE DESECHADO Y NO SE DEMUESTRA LA ILEGALIDAD DE SU PRONUNCIAMIENTO. El artículo 197 del Código Fiscal de la Federación previene lo que se ha calificado como “litis abierta” la cual significa, esencialmente, resolver un juicio en contra de una resolución recaída a un recurso confirmatorio de la impugnada, en el que se deberán estudiar no sólo las argumentaciones hechas valer en el recurso sino también todas las novedosas introducidas en contra de la resolución primigenia; sin embargo, esa regla sólo operará cuando proceda entrar al examen de fondo de ambas resoluciones, pero no cuando el recurso fue desechado por improcedente, pues técnicamente deberá examinarse en primer lugar la legalidad de ese desechamiento, de tal modo que sólo cuando se concluya su ilegalidad se podrá pasar, conforme al principio de “litis abierta”, al estudio de fondo del asunto, si es que existen elementos jurídicos para decidir. Lógicamente, si en contra del pronunciamiento de improcedencia no se expresan conceptos de invalidez tendrá que reconocerse su validez sin ser jurídicamente posible pasar al examen de fondo”.

Resulta oportuno señalar que esta excepción al principio en comento, también fue motivo de análisis en los precedentes siguientes: **RECURSO ADMINISTRATIVO. LA OBLIGACIÓN QUE TIENEN LAS SALAS FISCALES DE PRONUNCIARSE SOBRE LA CUESTIÓN DE**

³ Registro: 170,072. Localización: 9ª. Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Marzo de 2008. Página: 152. Tesis: 2ª./J. 27/2008 Jurisprudencia, Materia: Administrativa.

FONDO PROPUESTA EN ÉL, ANALIZANDO LA RESOLUCIÓN RECAÍDA SE ACTUALIZA SIEMPRE Y CUANDO CUENTEN CON LOS ELEMENTOS SUFICIENTES PARA HACERLO Y ESE MEDIO DE IMPUGNACIÓN HAYA SIDO PROCEDENTE⁴; SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CARECEN DE FACULTADES PARA RESOLVER EL FONDO DE LA CONTROVERSIA CUANDO SE DESECHÓ EL RECURSO ADMINISTRATIVO.⁵; SALAS FISCALES. LA OBLIGACIÓN DE ANALIZAR LA LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA MEDIANTE EL RECURSO ADMINISTRATIVO, CONFORME A LOS ARTÍCULOS 197, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 237, PÁRRAFO FINAL, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO SE ACTUALIZA CUANDO EL RECURSO NO SE ESTUDIÓ DE FONDO, POR HABERSE DESECHADO⁶, cuyos rubros se citan para apoyar el criterio adoptado por esta juzgadora en el dictado de la presente resolución.

Esta circunstancia tampoco escapa a la vista de la autoridad demandada en esta vía, quien en su contestación a la demanda argumenta en lo conducente: *“...La suplencia de la deficiencia de la queja a la que se refiere el artículo 325 fracción VII del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no permite cambiar los hechos planteados por las partes; en ese sentido, si el hoy actor no planteó como acto reclamado el Acuerdo de fecha 27 de julio de 2017, y tampoco fue admitida a trámite la Demanda en contra de dicho Acuerdo, no puede operar dicha figura, por no ser parte de la Litis...”*, de lo que esta Segunda Sala concluye le asiste la razón a la autoridad signataria, pues la suscrita se encuentra imposibilitada para estudiar argumentos en contra de la resolución debatida en el recurso, pues esta determinación no ha sido analizada por el Órgano Fiscalizador, y por eso lógicamente no es posible establecer que hay alguna parte no satisfactoria de los intereses del promovente, puesto que su insatisfacción se dirige absolutamente al desechamiento de su instancia; discurriéndose

⁴ Registro No. 187119, Localización: 9ª. Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Abril de 2002, Pagina: 1329, Tesis Aislada, Materia: Administrativa.

⁵ Registro No. 187389, Localización: 9ª. Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Marzo de 2002, Pagina: 1458, Tesis Aislada, Materia: Administrativa.

⁶ Registro No. 189374, Localización: 9ª. Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Junio de 2001, Pagina: 763, Tesis Aislada, Materia: Administrativa.



entonces que el estudio de aquéllos argumentos, únicamente cabe cuando se realiza un estudio de fondo en el recurso administrativo.

Sentado lo anterior, esta Magistratura procede al estudio de las refutaciones expresadas por el impetrante, encaminadas a pugnar el oficio número DGAJ/868/08/2017 de fecha veintidós de agosto de dos mil diecisiete, iniciando con la falta de legalidad y ambigüedad de que adolece, y que, según su dicho, vulnera con ello los artículos 7 y 8 del Código de Procedimientos Administrativos para la Entidad.

En ese tenor, la autoridad demandada construye su defensa bajo el argumento de que el señalamiento del actor resulta general y carente de precisión sobre cuáles son esos requisitos que supuestamente el Órgano de Fiscalización omitió; por lo que, los mismos resultan ser simples aseveraciones subjetivas carentes de sustento legal y que de ninguna manera pueden ser atendidos ante la falta de exposición de motivos que demuestre las supuestas omisiones de esta autoridad fiscalizadora.

Al respecto, esta Autoridad Jurisdiccional advierte que le asiste la razón a la autoridad administrativa, pues si bien es cierto que los numerales en cita se refieren a los requisitos de validez que deben revestir los actos administrativos; no menos cierto es que, a juicio de esta Magistratura, tales exigencias fueron satisfechas por la autoridad emisora del acto de molestia, por lo que se advierte **infundado** el concepto de violación en estudio, pues éste sólo expresa los fundamentos legales que a su juicio fueron violentados sin especificar la parte del acto combatido en que se vulneraron los mismos ni demuestra en qué consiste la violación. Para apoyar esta apreciación, se inserta el siguiente criterio jurisprudencial⁷:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON

⁷ Registro No. 185425. Novena Época. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XVI, Diciembre de 2002. Tesis: 1a./J.81/2002. Jurisprudencia (Común). Página 61.

EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse”.

Avanzando en sus imputaciones, el demandante aduce que el acto rebatido le perjudica porque la autoridad emisora simplemente señala que el recurso de reconsideración intentado no era la vía idónea, sin señalar cuál lo es bajo su óptica para impugnar la sanción impuesta al impetrante. De ahí que, es importante precisar que si la autoridad fiscalizadora fue omisa en su totalidad pasando por alto enunciar el medio de defensa procedente, el plazo legal para interponerlo y la cita exacta de la autoridad ante la cual debe presentarse ese medio de impugnación, es **insuficiente** la ilegalidad anteriormente apuntada, porque el actor optó por interponer juicio contencioso administrativo manifestando como fecha de notificación del acto impugnado el día veintidós de agosto de dos mil diecisiete, dentro del plazo previsto por el numeral 292 del Código de Procedimientos Administrativos, resultando oportuna la presentación de su demanda en la fecha manifestada en su escrito inicial, de ahí lo inoperante del concepto de impugnación por insuficiente. Esta teoría, conocida como la de las ilegalidades no invalidantes, encuentra asidero legal en la jurisprudencia⁸ del rubro siguiente:

“ACTO ADMINISTRATIVO. SU VALIDEZ Y EFICACIA NO SE AFECTAN CON MOTIVO DE “ILEGALIDADES

⁸ Registro No. 171872. Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Agosto de 2007. Tesis: I.4o.A.J./49. Jurisprudencia. Materia: Administrativa. Página: 1138.



NO INVALIDANTES" QUE NO TRASCIENDEN NI CAUSAN INDEFENSIÓN O AGRAVIO AL PARTICULAR (CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005). Si la ilegalidad del acto de autoridad no se traduce en un perjuicio que afecte al particular, resulta irrelevante tal vicio, en tanto que se obtuvo el fin deseado, es decir, otorgarle la oportunidad para que ofreciera pruebas y alegara lo que a su derecho conviniera. En consecuencia, es evidente que no se dan los supuestos de ilegalidad a que se refiere el artículo 238, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, si no se afectaron las defensas del particular, por lo que al no satisfacerse las condiciones legales para la eficacia de la ilegalidad en comento, resulta indebido declarar la nulidad, cuando la ratio legis es muy clara en el sentido de preservar y conservar actuaciones de la autoridad administrativa que, aunque ilegales, no generan afectación al particular, pues también debe atenderse y perseguir el beneficio de intereses colectivos, conducentes a asegurar efectos tales como una adecuada y eficiente recaudación fiscal, lo que justifica la prevención, clara e incondicional del legislador, en el sentido de salvaguardar la validez y eficacia de ciertas actuaciones; y es así que el artículo 237 del mismo código y vigencia, desarrolla el principio de presunción de legitimidad y conservación de los actos administrativos, que incluye lo que en la teoría del derecho administrativo se conoce como "ilegalidades no invalidantes", respecto de las cuales no procede declarar su nulidad, sino confirmar la validez del acto administrativo. Luego, es necesario que tales omisiones o vicios afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada y que ocasionen un perjuicio efectivo, porque de lo contrario el concepto de anulación esgrimido sería insuficiente y ocioso para declarar la nulidad de la resolución administrativa impugnada".

En resumen, se tiene que los únicos agravios hechos valer por el impetrante en contra del acto impugnado en esta vía y que se concluyen **insuficientes** para declarar su ilegalidad, reconociéndose la validez del acto impugnado en esta controversia, esto es, el oficio número DGAJ/868/08/2017 de fecha veintidós de agosto del año dos mil diecisiete.

En mérito de lo expuesto y con fundamento en lo señalado por los numerales 325, fracción VIII, del Ordenamiento Legal que rige la materia contenciosa administrativa, se: - - - - -

RESUELVE:

I. Se reconoce la validez de la resolución oficio número DGAJ/868/08/2017 de fecha veintidós de agosto de dos mil

diecisiete; con base en los argumentos y fundamentos de Derecho expresados en el considerando quinto del presente fallo.- - - - -

II. Se decreta el sobreseimiento de este juicio, exclusivamente por cuanto hace al Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz; con apoyo en los razonamientos y disposiciones legales sustentadas en el considerando cuarto de esta sentencia.- - - - -

III. Notifíquese personalmente a la actora y por oficio a las autoridades demandadas, con sujeción en lo dispuesto por el artículo 37, fracción I del Código de Procedimientos Administrativos del Estado.- - - - -

IV. Cumplido lo anterior y previas las anotaciones de rigor en los Libros de Gobierno, archívese este asunto como concluido.- - - - -

A S Í, lo resolvió y firma la Maestra **LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ**, Magistrada de la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, por ante el Licenciado **Ricardo Báez Rocher**, Secretario de Acuerdos quien autoriza y firma. **DOY FE.** - - - - -

LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ
Magistrada

RICARDO BÁEZ ROCHER
Secretario de Acuerdos