



### **Leyenda de clasificación en modalidad confidencial**

En cumplimiento al dispositivo 63 de los Lineamientos en materia de Clasificación y desclasificación de información, así como para elaborar versiones públicas se indica lo siguiente:

<b>Nombre del área administrativa</b>	<b>Tercera Sala</b>
<b>Identificación del documento</b>	<b>Juicio Contencioso Administrativo (453/2018/3<sup>a</sup>-II y su acumulado 454/2018/4<sup>a</sup>-III )</b>
<b>Las partes o secciones clasificadas</b>	<b>Nombre de los actores.</b>
<b>Fundamentación y motivación</b>	<p>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas.</p> <p>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</p>
<b>Firma de la Secretaria de Acuerdos:</b>	<b>Lic. Eunice Calderón Fernández.</b> 
<b>Fecha y número del acta de la sesión del Comité</b>	<b>08 de junio de 2022</b> <b>ACT/CT/SE/06/08/06/2022</b>

1031



**TEJAV**

Tribunal Estatal de Justicia  
Administrativa de Veracruz

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:  
453/2018/3<sup>a</sup>-II Y SU ACUMULADO 454/2018/4<sup>a</sup>-  
III.

ACTORES: [REDACTED] CONFIDENCIAL Y

AUTORIDAD DEMANDADA: AUDITOR  
GENERAL DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN  
SUPERIOR DEL ESTADO DE VERACRUZ DE  
IGNACIO DE LA LLAVE.

TERCERO INTERESADO: COORDINACIÓN  
GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL  
GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ.

MAGISTRADO: ROBERTO ALEJANDRO  
PÉREZ GUTIÉRREZ.

XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ, A CATORCE DE OCTUBRE DE  
DOS MIL VEINTE.

**SENTENCIA DEFINITIVA** que declara la nulidad de la resolución recaída al recurso de reconsideración con número REC/016/036/2018 y su acumulado REC/016/037/2018, dictada por el Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, para los efectos que se precisan en el presente fallo.

## 1. ANTECEDENTES DEL CASO.

**1.1.** El siete de marzo de dos mil dieciocho el Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz emitió la resolución definitiva dentro del expediente DRFIS/010/2017, I.R./CGCS/2016, en la cual se determinó que los actores eran responsables directos de una indemnización y se les impuso una sanción económica consistente en una multa.

**1.2.** El catorce de mayo de dos mil dieciocho el Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz resolvió el recurso de reconsideración con número REC/016/036/2018 y su acumulado REC/016/037/2018, en el que se confirmó la indemnización y la multa impuestas a los actores mediante la resolución descrita en el párrafo anterior.

**1.3** Inconformes con la resolución anterior los actores presentaron, por separado, su respectiva demanda de nulidad. La que presentó **CONFIDENCIAL** se radicó con el número 453/2018/3<sup>a</sup>-II del índice de esta Tercera Sala. Por su parte, la demanda de **CONFIDENCIAL** se radicó con el número 454/2018/3<sup>a</sup>-III del índice de la Cuarta Sala de este mismo Tribunal.

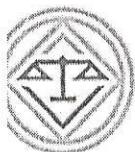
**1.4** El diecinueve de agosto de dos mil diecinueve mediante sentencia interlocutoria, se determinó procedente acumular el juicio 454/2018/4<sup>a</sup>-III al 453/2018/3<sup>a</sup>-II por ser éste el más antiguo. Una vez celebrada la audiencia de ley se turnó el expediente para dictar la sentencia correspondiente, la que se pronuncia en los términos siguientes:

## **2. COMPETENCIA.**

Esta Tercera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz es competente para conocer y resolver el presente juicio de conformidad con lo dispuesto por los artículos 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción VI de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 5, 8 fracción III, 23 y 24 fracción IX de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, así como los numerales 1 y 4 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

## **3. PROCEDENCIA.**

Esta Sala unitaria estima que el juicio contencioso en vía ordinaria que se resuelve resulta procedente de acuerdo con el artículo 280 fracción XII del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado en relación con el artículo 24 fracción V de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, al interponerse en contra de la resolución recaída al recurso de reconsideración con número REC/016/036/2018 y su acumulado REC/016/037/2018 dictada por el Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, dentro del expediente número DRFIS/010/2017, I.R./CGCS/2016.



Además, reúne los requisitos generales y especiales previstos en los artículos 27 al 31, 280, 292 y 293 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, es decir, cumple con los requisitos de forma, oportunidad, legitimación e interés jurídico exigidos por la norma.

#### 4. ESTUDIO DE FONDO

##### 4.1 Planteamiento del caso.

Los actores pretenden que este órgano jurisdiccional declare la nulidad lisa y llana de la resolución emitida por la autoridad demandada, mediante la cual se confirmó la indemnización y la sanción que se les impuso.

En la resolución impugnada se confirmó la responsabilidad directa de los actores y se les fincó a ambos la indemnización y sanción siguientes:

Servidor público	Indemnización	Sanción
CONFIDENCIAL	\$1,500,000.00	\$825,000.00
CONFIDENCIAL		

En idénticos términos, los actores formulan los conceptos de impugnación que se sintetizan a continuación.

En su primer concepto de impugnación los actores refieren que la resolución impugnada viola el principio de anualidad consagrado en el artículo 67 de la Constitución del Estado y que rige el procedimiento de fiscalización de la cuenta pública. De acuerdo con los actores, la responsabilidad patrimonial determinada por la observación FP-030/2016/007 DAÑ, se basó en un oficio que, a decir de la demandada, fue emitido en dos mil catorce por los actores y mediante el cual se solicitaba el trámite de pago para una empresa.

El motivo de la observación reside en que el pago solicitado desde dos mil catorce y efectuado hasta dos mil dieciséis (correspondiente este último al ejercicio fiscalizado por la demandada), se realizó a una empresa con operaciones inexistentes, lo que entraña una vulneración a

la normativa en materia fiscal, pero para el caso de los actores, una responsabilidad administrativa por no haber verificado que la empresa a la que se hizo el pago cumpliera con los requisitos legales.

En ese orden, la parte actora refiere que si el motivo de la responsabilidad derivó de un oficio emitido en dos mil catorce, pero el año fiscalizado es dos mil dieciséis entonces la autoridad violó el principio de anualidad al considerar años anteriores al ejercicio cuya cuenta pública se revisa.

Par sintetizar el segundo concepto de impugnación es preciso recordar que los actores se desempeñaron en dos periodos dentro de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado como Coordinador General y titular de la unidad administrativa respectivamente, que en el primero de dichos periodos se generó la solicitud de pago a una empresa que no cumplía con la normativa en materia fiscal contable y que durante su segundo periodo dentro de la coordinación en comento se ejecutó el pago solicitado con antelación.

Ahora bien, los actores aducen que la autoridad demandada vulneró en su perjuicio el principio de presunción de inocencia al considerar por un lado que la responsabilidad se originó con la emisión del oficio dentro de su primer periodo en la coordinación en comento (en dos mil catorce) y por otro lado que los pagos se hayan realizado durante su segundo periodo (en dos mil dieciséis).

En su tercer concepto de impugnación la parte actora se inconforma con la determinación de la autoridad relativa a considerar que el daño patrimonial se materializó en el segundo periodo en que se desempeñaron dentro de la Coordinación General de Comunicación Social, pues lo cierto es que los pagos a la empresa (que motivaron la observación fincada a los actores) se realizaron en fechas en las que no ocuparon cargos en la coordinación en comento.

Se explica, en su segundo periodo los actores se desempeñaron del seis de abril al diecisiete de octubre de dos mil dieciséis, pero los pagos, que a decir de la autoridad materializaron la irregularidad, ocurrieron el quince y veintiuno de enero y el dieciséis y veintinueve de febrero todos de dos mil dieciséis. De ahí que no le asista la razón a la

autoridad cuando le atribuya responsabilidad por pagos que ocurrieron fuera de los plazos en que se desempeñaron en la dependencia en cita.

En su cuarto concepto de impugnación la parte actora refiere que la autoridad demandada no tomó en cuenta los elementos del artículo 57 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas para determinar la indemnización y la sanción. En ese sentido, refieren los actores que la resolución se encuentra indebidamente fundada y motivada porque debió realizarse tomando en consideración las circunstancias concurrentes para alcanzar una proporción necesaria entre las observaciones notificadas y las conductas esperadas de los actores desde sus respectivos puestos como Coordinador General y titular de la unidad administrativa.

También refieren que la demandada omitió diferenciar el grado de responsabilidad de cada uno de los actores en atención al puesto que cada uno desempeñó, así como las circunstancias de cada uno de los implicados.

En su quinto concepto de impugnación los actores alegan que en el caso se actualizó el plazo previsto para la prescripción de responsabilidades de tres años. Esto, porque a su decir, si la responsabilidad fincada emanó del oficio emitido en dos mil catorce, mediante el cual se realizaba la solicitud de pago a una empresa que no cumplía con la normativa, entonces desde ese momento comenzó a contar el plazo de tres años, el cual feneció el primero de abril de dos mil diecisiete y si la resolución que los sanciona se emitió el siete de marzo de dos mil dieciocho transcurrió en exceso el plazo en comento. De ahí que la resolución sea ilegal máxime que no existe interrupción del plazo de prescripción en la legislación aplicable.

En su sexto concepto de impugnación los actores refieren que les afecta que la resolución impugnada ordene presentar denuncia ante el Ministerio Público y remitir una copia de la resolución a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado para que una vez que haya quedado firme instaure el respectivo procedimiento administrativo de ejecución en relación con la indemnización y sanción impuestas al actor.

Según la parte actora hay incongruencia en ordenar la remisión de la resolución a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado hasta que haya quedado firme mientras que la presentación de la denuncia se ordenó desde la emisión de dicha resolución, pues ambas medidas derivan del mismo procedimiento, por lo que se violan sus derechos humanos y el principio de presunción de inocencia.

En su último concepto de impugnación los actores argumentan que si la observación que combaten se sustenta en la falta de presentación de documentación justificatoria, ello se debió a que la demandada omitió valorar una documental que acompañan con su demanda consistente en el dictamen que justificó la aplicación de los recursos que a su decir justifica la observación detectada por la autoridad.

Al contestar la demanda la autoridad (quien acreditó su personalidad con las pruebas 6, 7, 8, 16 y 17) señaló que a diferencia de lo sostenido por los actores en sus demandas, éstos sí se desempeñaban dentro de la Coordinación General de Comunicación Social tanto en el momento en que se solicitó el pago como en aquél en que se ejecutó. Además, sostiene que no se violó el principio de anualidad pues el momento en que se materializó el daño fue hasta dos mil dieciséis que es el año objeto de la fiscalización aunado a que en casos específicos la autoridad fiscalizadora puede solicitar información casuística de años anteriores. Estimar lo contrario, sostiene, sería tanto como admitir que existan solicitudes de pago que queden exentas de fiscalización únicamente por tratarse de trámites no culminados en el mismo ejercicio fiscal.

Además sostienen que no se violó la presunción de inocencia, pues si bien los pagos se efectuaron antes de que ingresaran a su segundo periodo, lo cierto es que incumplieron con conservar la documentación comprobatoria de los movimientos y pagos. Señalan que la indemnización y sanción se encuentran debidamente fundadas y motivadas y que se valoraron todas las pruebas que le fueron exhibidas por parte de los actores.

Por su parte, los terceros interesados (quienes acreditaron su personalidad con la prueba 23) acudieron a juicio sosteniendo que la resolución combatida debe prevalecer y que los conceptos de

impugnación del actor, así como sus pretensiones deben declararse improcedentes.

De un análisis de los conceptos de impugnación y manifestaciones de la autoridad, en esencia, se advierten los siguientes problemas jurídicos:

#### **4.2 Problemas jurídicos a resolver.**

**4.2.1** Determinar si se violó el principio de anualidad en perjuicio de los actores en la resolución impugnada.

**4.2.2.** Determinar si es correcto que en la observación 030/2016/007 DAÑ la autoridad haya considerado la responsabilidad de los actores atendiendo a los períodos en que se desempeñaron al interior de la dependencia.

**4.2.3** Determinar si la indemnización y sanción se encuentran debidamente fundadas y motivadas.

#### **4.3 Identificación del cuadro probatorio.**

En la audiencia celebrada conforme al artículo 320 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, se desahogó el material probatorio siguiente, mismo que será valorado al estudiarse los conceptos de impugnación:

<b>Pruebas de la parte actora en el Juicio 453/2018</b>	
1. DOCUMENTAL.	Consistente en copia de la resolución de fecha 14 de mayo de 2018 (fojas 68 a 115).
2. DOCUMENTAL.	Consistente en copia simple del dictamen que justifica la aplicación de recursos públicos (fojas 58 a 60).
3. DOCUMENTAL.	Consistente en la resolución de fecha 07 de marzo de 2018 (fojas 116 a 360)
4. DOCUMENTAL.	Consistente en escrito de 27 de marzo de 2018 (fojas 361 a 362).
5. INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.	
<b>PRESUNCIONAL LEGAL Y PRESUNCIONAL HUMANA.</b>	
<b>Pruebas de la autoridad demandada en el Juicio 453/2017/3-II</b>	
6. DOCUMENTAL.	Copia certificada del Decreto número 582.
7. DOCUMENTAL.	Copia simple de la Gaceta Oficial número 334.

8. DOCUMENTAL. copia simple de la Gaceta Oficial número 430.
9. DOCUMENTAL. Consistente en la resolución de fecha 07 de marzo de 2018.
10. DOCUMENTAL. Consistente en copia de la resolución de fecha 14 de mayo de 2018
11. INSTRUMENTAL PÚBLICA DE ACTUACIONES.  
PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.

**Pruebas de la parte actora en el juicio 454/2018**

12. DOCUMENTAL. Consistente en copia de la resolución de fecha 14 de mayo de 2018 (fojas 573 a 619).
13. DOCUMENTAL. Consistente en copia simple del dictamen que justifica la aplicación de recursos públicos (fojas 560 a 563).
14. DOCUMENTAL. Consistente en la resolución de fecha 07 de marzo de 2018 (fojas 620 a 742).
15. INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.  
PRESUNCIONAL LEGAL Y PRESUNCIONAL HUMANA.

**Pruebas de la autoridad demandada en el juicio 454/2018**

16. DOCUMENTAL. Copia certificada del Decreto número 582.
17. DOCUMENTAL. Copia simple de la Gaceta Oficial número 334.
18. DOCUMENTAL. copia simple de la Gaceta Oficial número 430.
19. DOCUMENTAL. Consistente en la resolución de fecha 07 de marzo de 2018.
20. DOCUMENTAL. Consistente en copia de la resolución de fecha 14 de mayo de 2018.
21. DOCUMENTAL. Consistente en copia certificada del oficio número UA/161/2014 de fecha primero de abril del año dos mil catorce.
22. INSTRUMENTAL PÚBLICA DE ACTUACIONES.  
PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.

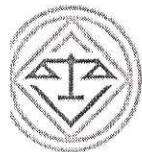
**Pruebas del tercero interesado**

23. DOCUMENTAL. Consistente la copia certificada de nombramiento.
24. INSTRUMENTAL PÚBLICA DE ACTUACIONES.  
PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.

## 5. RESPUESTA A LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.

### 5.1 La resolución impugnada no violentó el principio de anualidad.

En su primer concepto de impugnación los actores refieren que se violó el principio de anualidad, pues la responsabilidad patrimonial determinada por la demandada se basó en un oficio que fue emitido en dos mil catorce por los actores y mediante el cual se solicitaba el trámite de pago para una empresa. Refieren que el pago no se materializó en dos mil catorce, sino hasta dos mil dieciséis, pero que al tomar dicho oficio como fuente de la responsabilidad se violó el principio de anualidad en mención.



Al respecto, este órgano jurisdiccional estima que **no le asiste razón a la parte actora** como se verá en lo sucesivo.

Para explicar la determinación anterior, es necesario acudir al contenido de la resolución impugnada (prueba 1, 10, 12 y 20) para conocer cuáles fueron las razones que tomó en cuenta la autoridad demandada para determinar la responsabilidad de los actores y fincarles una indemnización en los términos en que lo hizo. De igual modo, toda vez que la resolución impugnada en este juicio confirmó la dictada dentro del expediente DRFIS/010/2017, I.R./CGCS/2016 (pruebas 3, 9, 14 y 19) el análisis de una reconduce a la otra.

Así, se advierte que en la resolución dictada por la autoridad demandada con la cual se confirmó a su vez la resolución primigenia, se estableció la responsabilidad de los actores la observación 030/2016/007 DAÑ. De acuerdo con la resolución impugnada se consideró a los actores responsables por no haber presentado la documentación justificativa y comprobatoria consistente en el dictamen de procedencia, contrato, testigos y registros contables de las operaciones realizadas por un monto de \$1,500,000.00 (un millón quinientos mil pesos cero centavos moneda nacional), por concepto de los trámites administrativos y financieros de pago gestionados ante la Secretaría de Finanzas y Planeación a favor de la empresa PUBLI ZAREY S.A. de C.V.

De acuerdo con la autoridad demandada los actores reconocieron haber realizado en dos mil catorce los trámites para el pago de facturas a la empresa anteriormente citada a través del oficio UA/161/2014 (prueba 21) signado por el actor [REDACTED] **CONFIDENCIAL** [REDACTED] Dicho oficio, según la demandada, mostraba la relación existente entre la solicitud del pago generada por el actor en dos mil catorce y el pago ejecutado hasta dos mil dieciséis que es cuando se materializó el daño patrimonial, pues la empresa favorecida con los pagos se encontraba en el listado de registros federales de contribuyentes con operaciones simuladas, es decir, se configuraba como una empresa con operaciones presuntamente inexistentes.

Como se dijo, no le asiste razón a los actores en cuanto a la violación al principio de anualidad, pues tal como se desprende en las resoluciones impugnadas el daño patrimonial se generó en dos mil

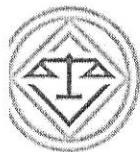
dieciséis porque fue durante este año en que se ejecutaron los pagos a una empresa presuntamente con operaciones inexistentes, cuestión que debió ser verificada por ellos, a decir de la autoridad, dentro del ámbito de sus competencias.

Ahora, dado que la cuenta pública que se revisó y que originó las resoluciones administrativas, objeto de este juicio, corresponden al dos mil dieciséis, no existe una violación al principio de anualidad pues la autoridad no fiscalizó años anteriores al de dos mil dieciséis.

No se pasa por alto que la autoridad hace referencia al oficio UA/161/2014 por el cual el actor CONFIDENCIAL realizó la solicitud de pago a favor de la empresa antes citada. Sin embargo, como señala la demandada y admiten los propios actores esa solicitud de pago no fue atendida durante el año en que fue formulada, esto es, dos mil catorce, sino hasta el dos mil dieciséis que, se insiste es el correspondiente a la cuenta pública de la que derivó la observación impugnada por los actores.

En ese orden, esta Sala unitaria advierte que coincidir con el planteamiento de los actores implicaría la posibilidad de que los requerimientos o solicitudes que formulen los entes fiscalizables quedarán sin revisión por parte de la autoridad competente, únicamente por tratarse de pagos que no fueron culminados dentro de ese mismo ejercicio fiscal, pero que hayan sido pagados en otros posteriores, lo que no resulta jurídico.

En el caso, los actores parten de una premisa equivocada pues la conducta transgresora que le imputó la autoridad reside en el daño patrimonial que se materializó en el momento en que se ejecutaron los pagos a una empresa que no contaba con los requisitos legales y sin que los actores conservaran la documentación justificatoria atinente y si bien la autoridad demandada hace referencia al oficio UA/161/2014 generado en dos mil catorce, ello en modo alguno puede entenderse como la motivación toral de la observación de daño patrimonial, sino solo como una razón adicional a la que acudió la autoridad para demostrar que los pagos efectuados en dos mil dieciséis fueron tramitados por uno de los actores.



Por esa misma razón no resultan atendibles las manifestaciones de la parte actora en el sentido de que en el caso se configuró la prescripción de la responsabilidad administrativa y patrimonial, pues desde dos mil catorce en que se emitió el oficio UA/161/2014 a la fecha en que se emitió la resolución administrativa primigenia transcurrieron más de tres años.

Al respecto, este órgano jurisdiccional considera que los actores parten de una premisa errónea, la cual consiste en pensar que la conducta infractora se originó en dos mil catorce con la emisión de un oficio, pues en realidad la conducta que la autoridad demandada estimó contraria a derecho y por la cual determinó la responsabilidad de los actores aconteció hasta dos mil dieciséis cuando se ejecutaron los pagos a una empresa presuntamente con operaciones inexistentes, de ahí que no se configure la prescripción, pues la resolución administrativa primigenia se emitió dentro del año siguiente a aquél que fue objeto de revisión.

**5.2. Es correcto que en la observación 030/2016/007 DAÑ la autoridad haya considerado la responsabilidad de los actores atendiendo a los periodos en que se desempeñaron al interior de la dependencia.**

De acuerdo con los actores, en el segundo periodo en que se desempeñaron dentro de la Coordinación General de Comunicación Social como titular de la dependencia y titular de la unidad administrativa, respectivamente, lo cual ocurrió del seis de abril al diecisiete de octubre de dos mil dieciséis, no se materializaron los pagos a la empresa citada, pues dichos pagos tuvieron lugar el quince y veintiuno de enero y el dieciséis y veintinueve de febrero todos de dos mil dieciséis. De ahí que no le asista la razón a la autoridad cuando le atribuya responsabilidad por pagos que ocurrieron fuera de los plazos en que se desempeñaron en la dependencia en mención.

Al respecto, este órgano jurisdiccional estima que **no asiste la razón a los actores** como se demuestra a continuación.

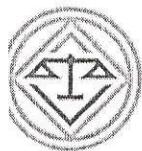
Para explicar la determinación anterior es conveniente hacer el análisis atendiendo a las circunstancias particulares de cada uno de los actores. Así, en el caso de **CONFIDENCIAL** quien se desempeñó como titular de la unidad administrativa de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado, este Tribunal estima que **no le asiste la razón**.

De la lectura que se hace a la resolución primigenia, así como a la impugnada en este juicio se advierte que la autoridad demandada determinó la responsabilidad de la actora en razón de que consideró que ésta había incumplido con sus obligaciones relativas a mantener la documentación y el registro contable de distintas cuentas bancarias, sus movimientos, así como la aplicación de los recursos asignados a la Secretaría de Gobierno del Estado.

En ese orden, se aprecia que en ambas resoluciones la autoridad invocó como fundamento de la responsabilidad de la actora, entre otros, los artículos 17, 33, 34, 42, 43 y 44 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, 69-B del Código Fiscal de la Federación, 181 segundo párrafo, 183, 186 fracción XVIII y 257, 258 último párrafo, 261 y 272 del Código Financiero para el Estado de Veracruz y los Lineamientos para la Aplicación de Recursos Públicos en Materia de Servicios de Publicidad.

En lo que interesa, se aprecia que la conducta atribuida al actor encuadra en lo dispuesto por los numerales del Código Financiero para el Estado, los cuales señalan las obligaciones a cargo del titular de unidad administrativa de las dependencias de la administración pública estatal, cargo desempeñado por el actor **CONFIDENCIAL** y que motivó la observación contenida en la resolución impugnada.

Así, en el artículo 186 del código en mención se dispone que los respectivos titulares de las unidades administrativas en las dependencias o entidades de su adscripción, serán responsables del ejercicio del gasto público asignado a la dependencia o entidad de que se trate en los términos que dispongan las leyes, así como de resguardar conservar y custodiar el conjunto de la documentación contable y presupuestal, consistente en libros de contabilidad, registros contables y documentación comprobatoria y justificatoria del gasto público.



Por su parte, el artículo 258 último párrafo del ordenamiento en cita, señala que los titulares de las unidades administrativas serán responsables de la confiabilidad de las cifras consignadas en su contabilidad, así como de la representatividad de los saldos de las cuentas de balance, en función de los activos y pasivos reales de la misma.

Finalmente, el artículo 272 del código en estudio señala que las unidades presupuestales están obligadas a resguardar y conservar en su poder y poner a disposición de las autoridades competentes, en su caso, los libros, registros auxiliares e información correspondiente, así como los documentos originales justificativos y comprobatorios de sus operaciones.

En el mismo sentido, las disposiciones contenidas en los lineamientos en comento señalan, en lo que interesa, la obligación de resguardar la documentación comprobatoria relativa a los gastos de contratación de publicidad, las cuales adquieren funcionalidad al interpretarse en conjunto con las normas legales que señalan al titular de la unidad administrativa como el responsable de tales atribuciones.

Ahora bien, la responsabilidad que se atribuyó al actor **CONFIDENCIAL**

**CONFIDENCIAL** reside en que habida cuenta su calidad como titular de la unidad administrativa de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado estaba obligado a conservar la documentación contable y justificatoria de los gastos efectuados por esa dependencia. Sin embargo, la autoridad demandada detectó que durante la fase de fiscalización y de determinación de responsabilidades no presentó la documentación justificativa y comprobatoria consistente en el dictamen de procedencia, contrato, testigos y registros contables de las operaciones realizadas por un monto de \$1,500,000.00 (un millón quinientos mil pesos cero centavos moneda nacional).

En ese orden, si bien los pagos efectuados por el monto arriba señalado a una empresa que además no cumplía con los requisitos del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación por tener registro de operaciones presuntamente inexistentes se realizaron en fechas anteriores a la llegada del actor a la unidad administrativa de la Coordinación General de Comunicación Social, lo cierto es que una vez

que fue designado en dicho puesto era su obligación legal y reglamentaria conservar la documentación de los pagos realizados por la dependencia.

Lo anterior es así, pues no debe perderse de vista que si los pagos se efectuaron en los meses de enero y febrero de dos mil dieciséis era su responsabilidad el resguardo de la documentación comprobatoria dado que se desempeñó al frente de la unidad administrativa del seis de abril al diecisiete de octubre de dos mil dieciséis. Por tanto, si cuando el actor fue designado en el cargo los pagos ya se habían realizado, entonces la documentación debía estar bajo su resguardo y en su defecto el actor estuvo obligado a tomar las acciones necesarias para corregir esta situación.

No obstante, no existe manifestación del actor en este sentido ni hay evidencias en el expediente que permitan a este órgano jurisdiccional determinar que la falta de documentación detectada por la demandada era atribuible a otra persona.

Como se vio, la responsabilidad atribuida a **CONFIDENCIAL**

**CONFIDENCIAL** se relaciona directamente con sus obligaciones que tenía como titular de la unidad administrativa y presupuestal de mantener el registro y la información contable, de ahí que se estime que la resolución impugnada satisface el elemento de validez relativo a la debida fundamentación.

En ese orden, también resulta infundado el planteamiento del actor relacionado con la falta de valoración de una documental que, aduce, ofreció desde la audiencia de pruebas celebrada en sede administrativa. La documental en cuestión consiste en el dictamen que justifica la aplicación de recursos públicos la cual, a decir del actor, demuestra que a diferencia de lo sostenido por la autoridad sí cumplió con resguardar la documentación comprobatoria del gasto.

Al respecto, este órgano jurisdiccional estima que lo infundado del planteamiento deriva de tres razones. En principio se trata de una documental privada, la cual por sí misma sería insuficiente para acreditar las manifestaciones del actor.



En seguida, el actor pierde de vista que la observación detectada por la autoridad es la falta de presentación de justificativa y comprobatoria consistente en el dictamen de procedencia, contrato, testigos y registros contables. Esto es, aun en el supuesto de que se le diera algún valor a la documental ofrecida por la parte actora ello en nada beneficiaría a sus intereses pues la autoridad determinó como faltante más documentación que aquella que el actor pretende ofrecer en copia simple ante este Tribunal, en específico, contrato, testigos de pago y registros contables.

Finalmente, es infundado el planteamiento porque a diferencia de lo sostenido en la demanda la autoridad sí se pronunció en torno a la documental que el actor ofrece con su demanda. Al respecto, la autoridad demandada razonó que tal dictamen presentado en copia simple por el actor no era suficiente para exonerarlo puesto que el mismo contradecía el contenido de los Lineamientos para la Aplicación de Recursos Públicos en Materia de Servicios de Publicidad, de acuerdo con los cuales era exigible la presentación de un contrato y la documentación comprobatoria del gasto.

En contra de tales razonamientos el actor no formula razonamiento alguno de manera frontal pues debe recordarse que se limitó a señalar una falta de valoración, lo es que es inexacto como se aprecia.

Por la misma razón resulta innecesario el estudio del escrito que ofreció el actor (prueba 4) mediante el cual se inconformaba con la autoridad demandada por la supuesta falta de valoración del dictamen en comento, pues como se dijo, dicha prueba sí fue valorada.

Tampoco se dejan de advertir las manifestaciones del actor en el sentido de que la resolución impugnada viola en su perjuicio el principio de presunción de inocencia. Al respecto también resultan inatendibles, pues el actor parte de la premisa equivocada de que la autoridad demandada determinó su responsabilidad únicamente basado en el hecho de que ocupó en dos periodos alternados la jefatura de la unidad administrativa de la Coordinación General de Comunicación Social.

Sin embargo, como se vio, la autoridad no basó su determinación en este hecho por sí mismo, sino en la exigibilidad de las obligaciones

que como titular del área en cita le correspondían, así como en la circunstancia fáctica de que los pagos indebidamente efectuados ocurrieron meses antes de que ocupara la jefatura administrativa, desde la cual debió tomar las acciones necesarias para asegurarse del correcto resguardo de la documentación comprobatoria de los pagos observados.

Por cuanto hace al actor [REDACTED] CONFIDENCIAL se considera que **tampoco le asiste la razón** pues la resolución impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada al fincarle responsabilidad por un daño patrimonial por un monto de \$1,500,000.00 (un millón quinientos mil pesos cero centavos moneda nacional).

La determinación anterior se explica a partir de la fundamentación y motivación utilizadas por la autoridad demandada en las resoluciones objeto de análisis.

En el caso, se aprecia que la motivación invocada por la autoridad demandada para fincar la responsabilidad a ambos actores fue la misma. Esto es, una falta de documentación comprobatoria por los pagos realizados a una empresa presuntamente con operaciones inexistentes. No obstante, la fundamentación para el caso de [REDACTED] CONFIDENCIAL es distinta, pues la demandada tomó en consideración las funciones y atribuciones propias del encargo que éste desempeño al frente de la dependencia.

Así, puede apreciarse que en la resolución impugnada ante este órgano jurisdiccional, la autoridad demandada consideró que el actor era responsable directo por haber realizado pagos a una empresa con operaciones presuntamente inexistentes, así como por no haber presentado la documentación comprobatoria respectiva y para ello señaló lo siguiente:

*"Resulta infundado lo señalado por el recurrente; toda vez que a fojas 110 a la 112 de la Resolución impugnada se expone claramente cuál fue la conducta por la que se le finca responsabilidad administrativa y resarcitoria; conducta que se encontró omisa, al incumplir las obligaciones que la normativa le imponía en razón de su cargo; es decir, en su entonces carácter de Titular de la Coordinación General de Comunicación Social, estaba obligado a vigilar la correcta aplicación de los recursos, resultando la omisión que se le señala, del hecho de que fue solicitado el trámite de pago, de facturas que no cumplían con lo determinado en las leyes de la materia; de ahí la conducta omisa imputada,*

10/15

al controvertir lo dispuesto por el artículo 6 fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que señala:

**Artículo 6.- Los titulares de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales:**

(...)

**IV Serán responsables de la posesión, vigilancia y conservación de los bienes de propiedad estatal que administren, así como de la correcta aplicación de los recursos que les sean asignados y no podrán hacer pago alguno que no esté previsto en el presupuesto autorizado o determinado en las leyes de la materia. Los servidores públicos que administren fondos y valores del Estado caucionarán debidamente su manejo; y**

*Incumplimiento que trae aparejado lo previsto en la fracción V del referido artículo 6, que señala:*

**V.- Serán responsables por el incumplimiento de las obligaciones que les impongan esta ley y demás leyes del Estado, conforme a los supuestos y consecuencias previstos en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos.”**

El resaltado es propio de este fallo.

Cabe señalar que en la resolución recurrida ante la autoridad demandada se aprecia la misma fundamentación invocada. Al respecto, en el apartado de fundamentación y motivación<sup>1</sup> la autoridad refirió lo siguiente:

*“... correspondiéndoles estas responsabilidades por los conceptos e importes no solventados durante el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, como Titular de la Coordinación General de Comunicación Social; infringiendo lo dispuesto por los artículos 7 fracciones I y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 46 fracciones I, II, VIII, XX y XXI de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 17, 33, 34, 42 y 43 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 69-B primer párrafo del Código Fiscal de la Federación; 181 segundo párrafo, 182 y 183, 186, fracción XVIII y 257, 258 último párrafo, 261 y 272 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 2, 6, fracción IV y V, 9, fracción XIV, 10 párrafo segundo, 11, 12 fracciones XIV y XIX, 36 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 4, 7, 8 apartado “A” fracción IV apartado “B” fracción XII, XVIII y XXI del Reglamento Interior de la Coordinación General de Comunicación Social.”*

El resaltado es propio de este fallo.

En lo que interesa, se aprecia que entre la normativa citada por la autoridad para justificar su decisión se encuentran los artículos 2 y 6

<sup>1</sup> Visible en la página 111 de la resolución recurrida.

fracciones IV y V de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, cuyo contenido, como se aprecia en la transcripción, prescribe la responsabilidad del titular de la Coordinación General de Comunicación Social en la posesión, **vigilancia y conservación de los bienes de propiedad estatal que administren, así como de la correcta aplicación de los recursos que les sean asignados** y no podrán hacer pago alguno que no esté previsto en el presupuesto autorizado o determinado en las leyes de la materia. Además, señala que los servidores públicos que administren fondos y valores del Estado caucionarán debidamente su manejo.

Aunado a lo anterior, el titular de esa dependencia será el responsable por el incumplimiento de las obligaciones que les impongan la ley en cita y demás leyes del Estado, conforme a los supuestos y consecuencias previstos en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

A partir de lo anterior es válido concluir que la normativa que la autoridad citó en sus resoluciones previenen la conducta cuya omisión se imputa al actor. En otras palabras, el marco jurídico sí impone al actor una obligación de vigilar y conservar los bienes de propiedad estatal que administra, así como la de aplicar correctamente los recursos que le son asignados.

Por tanto, si en el caso, la imputación que la autoridad hizo al actor consistió en no haber aplicado correctamente los recursos, porque realizó pagos a una empresa con operaciones presuntamente inexistentes, así como no haber vigilado y conservado los bienes bajo su administración, porque no conservó la documentación comprobatoria que justificara los referidos pagos, entonces, es claro que la autoridad sí cumplió con su obligación de fundar adecuadamente su determinación y el concepto de nulidad del actor es infundado, de ahí que **no le asista la razón.**

Se insiste, basta imponerse de los preceptos legales antes apuntados, para establecer que en ellos se dispone la obligación del actor, en su calidad de titular de la dependencia, consistente en vigilar la correcta aplicación de los recursos, lo que significa su responsabilidad en vigilar que las empresas a quienes se realizan los pagos cumplan con los



requisitos señalados en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, así como la de conservar la documentación que permita acreditar lo anterior, pues ello forma parte de la responsabilidad que, como titular de la dependencia, tenía sobre los bienes que administraba.

En suma, como se adelantó, los agravios en estudio de ambos actores resultan **infundados**.

### **5.3. Pronunciamiento en cuanto a la indemnización y sanción decretadas en la resolución impugnada.**

Los actores refieren que la indemnización y la sanción impuestas no observan el contenido del artículo 57 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz. También manifiestan que les afecta que se ordene presentar denuncia ante el Ministerio Público y remitir una copia de la resolución a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado para que una vez que haya quedado firme instaure el respectivo procedimiento administrativo de ejecución (en relación con la indemnización y sanción impuestas al actor), pues ambas medidas derivan del mismo procedimiento, por lo que se violan sus derechos humanos y el principio de presunción de inocencia.

**Asiste parcialmente la razón a los actores.** Lo anterior es así, pues si bien la autoridad alega que en cuanto a la imposición de la multa aplicó la mínima, supuesto que lo eximía de realizar la respectiva motivación, lo cierto es que en la indemnización que determinó debió ceñirse a lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz.

Tal artículo señala que en la imposición de indemnizaciones a las personas que ejecutaron los actos o incurrieron en las omisiones se deberán tomar en cuenta los elementos siguientes:

- La responsabilidad en que incurra el o los responsables y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones legales, administrativas y reglamentarias;
- Las circunstancias socioeconómicas del o los responsables;
- El nivel jerárquico del o los responsables;
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

- La antigüedad en el servicio;
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y
- El grado de preparación académica del o los responsables.

Sin embargo, de la lectura de las resoluciones administrativas se aprecia que no se colman los elementos anteriores, por lo que se estima que la indemnización decretada no cumple con los extremos del artículo en comento, **de ahí que le asista razón a los actores en este punto**. Por tanto, lo procedente será ordenar a la autoridad que emita una nueva resolución para el único efecto de que realice una nueva determinación de la indemnización impuesta a los actores de conformidad con la normativa aplicable, especificando el tipo de responsabilidad (directa o solidaria) que corresponde a cada uno, en función de las atribuciones que a cada uno competían.

Por otra parte, en cuanto a las manifestaciones mediante las cuales combaten las remisiones al Ministerio Público, así como a la Secretaría de Finanzas y Planeación decretadas en las resoluciones administrativas es preciso señalar que, la autoridad cuenta con las facultades necesarias para dictar las medidas cautelares correspondientes cuando estime que se ha causado un daño patrimonial al Estado, sin que por ese solo hecho se afecte el interés jurídico de los actores.

En ese sentido, se observa que como medidas cautelares la autoridad ordenó la remisión de la resolución impugnada a distintas autoridades para que éstas en el ámbito de sus respectivas competencias determinen lo que en derecho proceda. No obstante, la ejecución o materialización de dichas medidas cautelares se encuentra supeditada a que la resolución administrativa, de la cual emanen, haya quedado firme tal como razonó la autoridad demandada en la remisión de la copia certificada de la resolución impugnada a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado para que se inicie el procedimiento administrativo de ejecución.

En el caso, se advierte que la remisión de la copia certificada de la resolución impugnada a la Institución del Ministerio Público, no cumple con esta exigencia relativa a respetar los tiempos y plazos procesales contemplados para que los actores agoten la cadena impugnativa y la resolución impugnada adquiera firmeza, pues solo de esa forma se



respeta el debido proceso sin afectar los derechos del particular a una tutela judicial efectiva.

Por tanto, esta Sala unitaria arriba a la determinación de que **no asiste la razón a los actores** en cuanto a que la medida cautelar relacionada con la remisión de la copia certificada de la resolución impugnada a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado vulnera sus derechos. No obstante, **les asiste la razón** en cuanto a que las medidas ordenadas a la institución del Ministerio Público les afectan injustificadamente, pues las mismas solo pueden llevarse a cabo hasta que la resolución que las contenga haya causado efecto.

## 6. EFECTOS

Se declara la nulidad de la resolución recaída al recurso de reconsideración con número REC/016/036/2018 y su acumulado REC/016/037/2018 únicamente para el efecto de que la autoridad demandada emita otra en la que reitere las consideraciones y observaciones que no fueron declaradas nulas y lleve a cabo una nueva determinación de la indemnización que en su caso imponga a los actores, en términos de ley y acatando las consideraciones de este fallo, teniendo en cuenta que el monto al que arribe no podrá ser superior al que cuantificó en la resolución materia de este juicio.

Además, en atención a lo razonado en el apartado 5.3 la autoridad demandada deberá tomar las acciones necesarias para dejar sin efectos la remisión ordenada a la institución del Ministerio Público y, en caso de que determine ordenarla de nuevo, en la resolución que emita en cumplimiento a esta sentencia deberá especificar que la misma se llevará a cabo hasta que la resolución dictada en cumplimiento se encuentre firme.

### 6.1 Actos que deben realizar las autoridades demandadas

Se ordena a la autoridad demandada para que emita la nueva resolución administrativa en un plazo no mayor a tres días a partir de la fecha en que sea notificada de esta sentencia, debiendo dar aviso a esta Tercera Sala, en un plazo no mayor a veinticuatro horas, en que ello ocurra ya que en caso contrario se hará acreedora a una multa

consistente en cincuenta Unidades de Medida y Actualización (UMA's) en términos a lo dispuesto por el artículo 331 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades administrativas y penales a que el incumplimiento de la presente determinación pudiera dar lugar.

## 7. RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se declara la nulidad de la resolución dictada dentro del recurso de reconsideración REC/016/036/2018 y su acumulado REC/016/037/2018 por las razones y para los efectos precisados en este fallo.

**SEGUNDO.** Notifíquese personalmente a los actores y por oficio a la autoridad demandada, así como al tercero interesado de la sentencia que en este acto se pronuncia.

**TERCERO.** Publíquese por boletín jurisdiccional, en términos del artículo 36 fracción XIII de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Así lo resolvió el Magistrado de la Tercera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa en el Estado de Veracruz, **LIC. ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ**, ante la **LIC. EUNICE CALDERÓN FERNÁNDEZ**, Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.



ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ  
MAGISTRADO



EUNICE CALDERÓN FERNÁNDEZ  
SECRETARÍA DE ACUERDOS