



### **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:

Nombre del área administrativa	<b>Cuarta Sala</b>
Identificación del documento	<b>Juicio Contencioso Administrativo (774/2018/4a-III)</b>
Las partes o secciones clasificadas	<b>Nombre de la parte actora.</b>
Fundamentación y motivación	<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>
Firma de la magistrada	<b>Dra. Estrella Alhely Iglesias Gutiérrez.</b> 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	23 de junio de 2022 <b>ACT/CT/SO/06/23/06/2022</b>

EXPEDIENTE NÚMERO: **774/2018/4a-III**

PARTE ACTORA: **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.**

AUTORIDAD DEMANDADA: **AUDITOR GENERAL DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO**

TERCEROS INTERESADOS: **SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACION DEL ESTADO Y GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ**

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave.  
Sentencia correspondiente al once de marzo de marzo de dos mil veinte.

**V I S T O S**, para resolver, los autos del Juicio Contencioso Administrativo **774/2018/4<sup>a</sup>-III**; y,

### **R E S U L T A N D O**

**1.** El C. **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la**

Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física. mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes de este tribunal el cinco de diciembre de dos mil dieciocho, promovió juicio contencioso administrativo en contra del Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, de quien demanda: "a) Resolución Administrativa del Recurso de Reconsideración con clave Alfanumérica REC/016/073/2017 dictada dentro del expediente número DRFIS/001/2017 I. R. Cuenta Consolidada/2017 firmada por el Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz Lorenzo Antonio Portilla Vázquez, de fecha quince de octubre de 2018, compuesta de 22 fojas útiles con número de folio de seguridad 0154022 al 0154043 y b). Resolución definitiva dentro del expediente número DRFIS/001/2017 I. R. Cuenta Consolidada/2016 ... de fecha 06 de agosto de 2018 emitida por el Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz."

**2.** Admitida la demanda por auto de siete de diciembre de dos mil dieciocho, se ordenó emplazar y correr traslado con la copia simple de la demanda a la autoridad demandada para que dentro del término de quince días que marca la ley produjera su contestación. Emplazamiento realizado con toda oportunidad.

**3.** Por auto de nueve de febrero de dos mil diecinueve se tuvo por contestada la demanda y se acordó favorable la petición de llamar a juicio como terceros interesados a la Secretaría de Gobierno del

Estado y la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, autoridades que ejercitaron ese derecho en tiempo y forma.

4. Seguida la secuela procesal, se señaló fecha para la audiencia del juicio, la cual se llevó a cabo el cuatro de febrero del año en curso, con la asistencia del abogado Miguel Ángel Ortega Hernández, no así la parte actora ni persona que legalmente las representara a pesar de haber quedado debidamente notificadas con toda oportunidad. En ese acto, se recibieron todas y cada de las pruebas que así lo ameritaron y se hizo constar que no existió cuestión incidental que resolver. Cerrado el período probatorio, se abrió la fase de alegatos, haciéndose constar que la parte actora, el tercero interesado (Gobierno del Estado) y la autoridad demandada formularon sus alegatos en forma escrita, no así la tercera interesada Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, en ninguna de las formas previstas en el artículo 322 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, por lo que operó en su contra la preclusión y, conforme con lo dispuesto por el diverso numeral 323 del código invocado, se ordenó turnar los presentes autos para resolver, y:

## **C O N S I D E R A N D O**

I. Esta Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz es competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso administrativo, de conformidad con lo establecido en

los artículos 67 fracción VI de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Ignacio de la Llave, Veracruz; 1, 278, 280 fracción II y 292 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado y 1, 2, 8 fracción III, 23, 24 fracción IX de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, al ejercer su función jurisdiccional en todo el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**II.** La personalidad de las partes queda acreditada de la siguiente manera: La parte actora con base en lo dispuesto por los artículos 281 fracción I, 282 y 283 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado. La autoridad demandada conforme a los diversos 2 fracción VI y 281 fracción II, 301 y 302 del citado código y terceros interesados en términos del artículo 299 del indicado código.

**III.** La existencia del acto impugnado, consistente en: *"a) Resolución Administrativa del Recurso de Reconsideración con clave Alfanumérica REC/016/073/2017 dictada dentro del expediente número DRFIS/001/2017 I. R. Cuenta Consolidada/2017 firmada por el Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz Lorenzo Antonio Portilla Vázquez, de fecha quince de octubre de 2018, compuesta de 22 fojas útiles con número de folio de seguridad 0154022 al 0154043 y b). Resolución definitiva dentro del expediente número DRFIS/001/2017 I. R. Cuenta Consolidada/2016 ... de fecha 06 de agosto de 2018 emitida por el Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz."*, se tiene por acreditada con las documentales públicas exhibidas por el actor<sup>1</sup>, con

---

<sup>1</sup> Visible a fojas 109 a 573 de autos.

valor probatorio pleno en términos de los artículos 66, 68, 104 y 109 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado.

**IV.** Antes de entrar al estudio del fondo del asunto deben analizarse las causales de improcedencia y sobreseimiento del juicio, ya sea que las aleguen o no las partes, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

Sin embargo, al no haber invocado las partes en juicio alguna causal de improcedencia en términos del artículo 289 del Código de Procedimientos Administrativos, ni esta Sala Unitaria encuentra alguna que se actualice en la especie, se procede al estudio del fondo del asunto.

**V.** Previo al análisis de los conceptos de impugnación, es importante mencionar que esta Sala realiza un estudio exhaustivo de las constancias que integran los presentes autos, ello, a fin de cumplir con la obligación que tiene toda autoridad, de fundar y motivar los actos que emita, como una exigencia tendiente a tratar de establecer sobre las bases objetivas de racionalidad y la legalidad de aquéllos, a efecto de procurar eliminar, en la medida de lo posible la subjetividad y la arbitrariedad de las decisiones de autoridad; lo que además permite a los gobernados estar en condiciones de impugnar tanto los fundamentos del acto como los razonamientos que lo rigen.

Se sustenta lo anterior, con las tesis de jurisprudencias siguientes:

**"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN.**

*El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción."*<sup>2</sup> y

---

<sup>2</sup> Novena Época, Registro 175082, Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, mayo de 2006, en materia común, tesis I.4º. A. J/43. Página 1531.

## **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.**

*La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.”<sup>3</sup>*

**VI.** En el primer concepto de impugnación el actor afirma que la resolución impugnada viola los artículos 1, 14, 16, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues medularmente sostiene que la resolución impugnada contiene una indebida fundamentación y motivación, al momento de delimitar la responsabilidad directa que se determina en su contra, ya que se le imputan diversos hechos en los que supuestamente incurrió, los cuales afirma no son claros ni precisos, pues no se señalan concretamente los hechos en los que incurrió.

Esto, porque en el citatorio mediante el cual fue emplazado a la Fase de Determinación de Responsabilidades y Fincamiento de Indemnizaciones y Sanciones no señala cuál fue la conducta desplegada en trasgresión a diversos artículos de los distintos ordenamientos legales que se aluden. Por lo que, al carecer dicho citatorio de la conducta que se le reprocha y que permitió a la autoridad deducir la responsabilidad administrativa resarcitoria, dicho acto

---

<sup>3</sup> Novena Época, Registro 203143, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, marzo de 1996, tesis VI.2o. J/43, página 769.



no reúne el requisito de fundamentación y motivación consignado en el artículo 16 constitucional.

El actor manifiesta que no basta con señalar hechos genéricos y apreciaciones subjetivas para la construcción de las supuestas responsabilidades de carácter resarcitorio, sino que la autoridad tiene la carga de indicar con precisión las circunstancias de tiempo, modo y lugar de como sucedieron.

Así, ante la ausencia de los elementos, hechos u omisiones que se le imputan se le dejó en completo estado de indefensión de no poder instrumentar una defensa adecuada en el procedimiento previsto en el artículo 55 de la Ley 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas.

Y concluye que existe una arbitrariedad de la autoridad porque el "ENCUADRE" de las conductas fue hasta la resolución que puso fin al procedimiento, lo cual afirma lo situó en un estado de indefensión por no conocer con precisión cuáles fueron los actos que en su gestión como servidor público cometió y sobre los cuales no pudo ejercer una defensa adecuada y suficiente.

Es fundado el concepto de impugnación del actor, como se advierte del análisis que se hacen de las pruebas aportadas en autos y en especial de la documental pública exhibida por la autoridad demandada, consistente en la copia certificada del oficio citatorio número DGAJ/1910/11/2017, de seis de

noviembre de dos mil diecisiete<sup>4</sup>, por el cual se inició la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones a que se refiere el artículo 55 de la Ley 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz (aplicable al caso). Como bien lo señala el actor, en el referido documento se dejaron de precisar las disposiciones legales que se consideraron infringidas y la precisión concreta de los hechos que generaron la presunta responsabilidad por la que se seguiría el procedimiento administrativo de responsabilidad resarcitoria.

En efecto, el artículo 55 fracción I de la citada ley establece:

*“Artículo 55. El Órgano, al recibir del Congreso la instrucción para incoar la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones, procederá del modo siguiente:*

- I. Citará personalmente al presunto responsable a una audiencia en la sede del Órgano, haciéndole saber los hechos u omisiones que se le imputan y que presumiblemente sean causa de responsabilidad en los términos de ley, señalando el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos, por sí o por medio de un defensor, apercibido que de no comparecer sin justa causa precluirá su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo.*

---

<sup>4</sup> Visible a fojas 805 a 824 de autos.

- Cuando fueren varios los presuntos responsables podrán, a su elección, nombrar un representante común mediante escrito presentado antes de la audiencia o al inicio de la misma. Entre la fecha de citación y la de audiencia deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles;*
- II. Celebrada la audiencia y cerrada la instrucción, se emitirá resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, en la que se determinará la existencia o inexistencia de la responsabilidad, se fincarán en su caso la indemnización y sanción pecuniaria correspondientes, y se notificará al responsable la resolución para los efectos que procedan;*
- III. La indemnización deberá ser suficiente para resarcir los daños y perjuicios causados. La sanción pecuniaria consistirá en multa del cincuenta y cinco al setenta y cinco por ciento del monto de los daños y perjuicios causados. La resolución deberá remitirse a la autoridad ejecutora, para el cobro correspondiente; y*
- IV. Si celebrada la audiencia, el Órgano no encontrare elementos para fincar la responsabilidad, emitirá resolución en ese sentido, dentro del plazo señalado en la fracción II de este artículo.”*

Del texto legal transcrito se desprende que la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones inicia con el citatorio que emita el Órgano de Fiscalización Superior, una vez recibida del Congreso la instrucción para incoar esa fase del procedimiento. El citatorio tiene como finalidad citar al servidor público presuntamente responsable para que comparezca por sí o por medio de un defensor a ofrecer pruebas y

formular alegatos, en torno a los hechos u omisiones que se le imputan y que presumiblemente sean causa de responsabilidad en los términos de ley.

Así, una vez celebrada la audiencia y cerrada la instrucción, la autoridad fiscalizadora emitirá la resolución correspondiente dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes.

En dicha resolución se determinará la existencia o inexistencia de la responsabilidad y fincará en su caso la indemnización y sanción pecuniaria correspondientes. En este caso, la indemnización debe resarcir los daños y perjuicios causados y la sanción pecuniaria consistirá en multa del cincuenta y cinco al setenta y cinco por ciento del monto de los daños y perjuicios causados.

De no encontrarse elementos para fincar la responsabilidad, la resolución se emitirá en ese sentido, dentro del mismo plazo establecido.

De lo anterior se colige que el citatorio es una formalidad esencial del procedimiento, en respeto a la garantía de audiencia, pues con dicho documento se busca que el presunto responsable se defienda en la audiencia respecto de los hechos u omisiones y que sean causa de la responsabilidad que se le imputa.

En la especie, se advierte del citatorio en comentario, que el Director General de Asuntos Jurídicos del Órgano de Fiscalización Superior del Estado notificó

al C. **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de**  
**Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X,**  
**12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos**  
**Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace**  
**identificada o identificable a una persona física.** en su carácter de ex  
Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Finanzas  
y Planeación del Estado, el inicio de la Fase de  
Determinación de Responsabilidades y Fincamiento de  
Indemnizaciones y Sanciones del Procedimiento de  
Fiscalización, que se tramitó con el número expediente  
DRFIS/001/2017 IR/CUENTA CONSOLIDADA/2016.  
Asimismo, se advierte de dicho documento, que el  
procedimiento se le instruyó por la responsabilidad  
administrativa resarcitoria que presuntamente se le  
atribuyó al hoy actor derivada del manejo de los  
recursos públicos del ejercicio dos mil dieciséis de la  
Cuenta Pública Consolidada del Poder Ejecutivo del  
Estado, por lo que se le citó a la audiencia de  
ofrecimiento de pruebas y formular alegatos, que a su  
derecho convinieran, directamente relacionados con  
las irregularidades por presunto daño patrimonial de  
carácter resarcitorio. Lo anterior, respecto de las  
observaciones FP-014/2016/001-DAÑ, FP-  
014/2016/002-DAÑ, FP-014/2016/036-DAÑ, FP-  
014/2016/037-DAÑ y FP-014/2016/038-DAÑ,  
derivadas del incumplimiento a lo establecido en los  
artículos 33, 34 y 42 de la Ley General de Contabilidad  
Gubernamental; 69-B, primer párrafo del Código Fiscal  
de la Federación; 181, segundo párrafo, 182, 183,  
257, 258, 261 y 308 segundo párrafo del Código  
Financiero para el Estado; 46 fracciones I, II y III de  
la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos  
para el Estado de Veracruz; 20 fracciones VI y XII de

la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado; 14 fracciones IX y XXVII, 28 fracciones II y LXVIII, 32 fracciones VII, XVII y XXIII, 35 fracciones II, VII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XXXII, XXXIII, 36 fracciones I, III, IV, V, VII y XII, 39, fracciones VI, VII y XIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado. Documento que consta en copia certificada, por lo que cuenta con pleno valor probatorio en términos de los artículos 109 y 110 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado.

Del fundamento mencionado, se tiene que las disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado previenen las atribuciones de los servidores públicos pertenecientes a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado. Ciertamente, el artículo 14 se refiere a las atribuciones no delegables del Secretario de Finanzas y Planeación del Estado; el artículo 28, a las facultades del Subsecretario de la Secretaría de Finanzas y Administración; el artículo 32 a las facultades del Tesorero dependiente de la referida secretaría y el artículo 39, las atribuciones al Director General de Programación y Presupuesto. Atribuciones distintas a las previstas para el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, cargo desempeñado por el actor.

Y por cuanto hace al artículo 35 fracciones II, VII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XXXII, XXXIII, de la misma reglamentación, aunque enmarca las atribuciones del

Subsecretario de Egresos, de las cuales el Director General de Asuntos Jurídicos del Órgano de Fiscalización Superior del Estado solo apuntó que fueron incumplidas, no resulta suficiente, sino se precisaron concretamente cuáles fueron los hechos u omisiones del actor y que se le imputaron como causa de responsabilidad en los términos de ley. Cuestión que pone en evidencia la trasgresión a la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, pues no basta la cita de un listado de disposiciones legales, sino se precisan las conductas de acción o de omisión incurridas por el actor, como generadoras de responsabilidad y por las que finalmente se le sancionan, tal como lo ordena el diverso numeral 55 de la Ley 584 de Fiscalización superior y rendición de Cuentas para el Estado. Por lo que, la omisión de la autoridad impide al actor realizar una adecuada defensa, en trasgresión a la garantía de audiencia, como acertadamente lo hace valer en la demanda.

Transgresión al derecho de audiencia y que trascendió al sentido de la resolución, que queda de manifiesto en la resolución de quince de octubre de dos mil dieciocho, por la que se resuelve el recurso de reconsideración, ya que reitera el fundamento legal invocado en la resolución definitiva, esto es, el artículo 35 fracciones II, VII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XXXII, XXXIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y en respuesta a las alegaciones del actor realizadas en este mismo sentido, la autoridad demandada reconoce que no se le dio a conocer la conducta desplegada que implicara

la responsabilidad que se le imputa, al dejar “encuadramiento” al momento de dictar la resolución: “...para efectos de conceder la garantía de audiencia al probable responsable ... basta con darle a conocer detalladamente las observaciones, y los hallazgos que de ella se derivan, dejando el encuadramiento de conductas irregulares al momento de dictarse la resolución.”<sup>5</sup> Argumento de defensa que insiste la autoridad al emitir en autos su contestación de demanda<sup>6</sup>; sin embargo, resulta lógico concluir que dicha apreciación no justifica la legalidad de la resolución, pues como es de verse, deviene de un procedimiento que es a todas luces ilegal, por no cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento y garantizar la adecuada defensa del actor, contenida en el artículo 14 constitucional.

De acuerdo a los distintos criterios jurisprudenciales respecto de este mandato constitucional, la garantía de audiencia se integra con las distintas etapas a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la **cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite**, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones. Y cuando se agote dicha etapa probatoria se le dé oportunidad de formular las alegaciones

---

<sup>5</sup> Visible a fojas 116 de autos.

<sup>6</sup> Fojas 593 y 594 de autos.



correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas.<sup>7</sup> Lo cual en la especie la autoridad no realizó.

Pues el hecho de que se haya notificado al actor el pliego de observaciones número OFS/4738/08/2017, de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, en el que se encuentran las observaciones motivo de la responsabilidad que nos ocupa, como lo alega la autoridad y que dicho actor .<sup>8</sup> Documental pública exhibida en la contestación de la demanda en copia certificada<sup>9</sup>, con valor probatorio pleno en términos de los artículos 109 y 110 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, no resulta suficiente para justificar el incumplimiento a la

---

<sup>7</sup> Época: Novena Época  
Registro: 169143  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Tipo de Tesis: Jurisprudencia  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo XXVIII, Agosto de 2008  
Materia(s): Común  
Tesis: I.7o.A. J/41  
Página: 799

#### AUDIENCIA, CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA.

De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se le dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.

<sup>8</sup> Fojas 590 de autos.

<sup>9</sup> Fojas 616 a 644 de autos.

obligación de señalar en el citatorio los hechos u omisiones que se le imputan y que sean causa de la responsabilidad, como lo ordena el artículo 55 fracción I de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz.

Sumado a lo anterior, en la resolución definitiva, de seis de agosto de dos mil dieciocho, la autoridad demandada determina la responsabilidad resarcitoria y fincamiento de la indemnización y sanción al actor, por infracción al artículo 35 fracciones II, VII, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XXXII, XXXIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, sin establecer cuál fue la conducta desplegada del actor respecto a cada una de los supuestos normativos aplicados tanto en el citatorio como en la resolución, esto es, no precisa las circunstancias de acción o de omisión que actualicen las hipótesis de ley aplicada en el caso particular. Esto, porque si la autoridad demandada considera el incumplimiento a la reglamentación que invoca conforme a la conducta atribuida al actor, así debió de haberlo establecido en la resolución, esto es, que la precisión del fundamento legal fuera coincidente con todas y cada una de las causas motivos o circunstancias tomadas en cuenta consideras como causas generadoras de la responsabilidad resarcitoria a que haya lugar y que además exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo que se traduce en una adecuada fundamentación y motivación, como requisito que exige el principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional. Pero, como se advierte de

la resolución definitiva, la autoridad solo se limitó a establecer un análisis general en cada una de las observaciones relativas, para decidir que las documentales ahí aportadas no resultaron de aplicación comprobatoria para solventar ni parcial ni totalmente la observación de que se trata, como responsable directo de las acciones que la motivaron y que al hacer caso omiso de las obligaciones que la ley de imponía por su cargo, es que se acreditan las observaciones en su contra hechas por ese Órgano de Fiscalización Superior del Estado, lo cual ocasiona un daño a la Hacienda Pública y un daño patrimonial en términos del artículo 308 del Código Financiero para el Estado de Veracruz y la infracción a los artículos 33, 34, 36, 42, 43 y 67 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 9 de la Ley número 622 de la Ley de Ingresos del Estado, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis; 235, 249 fracciones I, III, IV y V, 259, 261, 268, 272, 308 segundo párrafo; 311, 316, 339, 340 fracción I y 341 fracción I del Código Financiero para el Estado; 46 fracciones I, II, III y XXI de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz; 35 fracciones XXII, XVII y XXXIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado. Pero sin precisar cómo es que la conducta del C. **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** ya sea de acción o de omisión se adecúa a cada una de las hipótesis de ley aplicadas en la resolución impugnada, de seis de agosto de dos mil dieciocho, tal como consta en las

observaciones: FP-014/2016/001-DAÑ visible a fojas ciento treinta y tres, FP-014/2016/002-DAÑ visible a fojas doscientos cuarenta y uno y doscientos cuarenta y dos, FP-014/2016/036-DAÑ visible a fojas doscientos sesenta y seis, FP-014/2016/037-DAÑ, visible a fojas trescientos cinco y FP-014/2016/038-DAÑ visible a fojas trescientos treinta y uno.

De ahí que las razones aportadas por la autoridad no justifican la actualización de cada una de las hipótesis normativas invocadas como fundamento, esto es, no se advierte razonamiento alguno que conlleve a establecer cuáles fueron las acciones u omisiones incurridas por el actor y que actualizan el listado de disposiciones relativas a los diversos ordenamientos legales invocados como fundamento de su decisión, por lo que la resolución en estudio adolece de indebida fundamentación y motivación. Así, la omisión del argumento explicativo de la autoridad revela una violación formal a la garantía de la motivación requerida para los actos o resoluciones administrativas, al repercutir en la defensa del actor, como bien lo hace valer el actor en el concepto de impugnación que se estudia.

Por su sentido se invoca la tesis I.4o.A.71 K emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, que a la letra dice:

***“MOTIVACIÓN. FORMAS EN QUE PUEDE PRESENTARSE LA VIOLACIÓN A ESA GARANTÍA EN***

## **FUNCIÓN DE LAS POSIBILIDADES DE DEFENSA DEL AFECTADO.**

*La motivación, entendida desde su finalidad, es la expresión del argumento que revela y explica al justiciable la actuación de la autoridad, de modo que, además de justificarla, le permite defenderse en caso de que resulte irregular; por tanto, la violación de esta garantía puede ser: a) Formal, cuando hay omisión total o incongruencia del argumento explicativo, o éste es tan insuficiente que el destinatario no puede conocer lo esencial de las razones que informan el acto, de manera que esté imposibilitado para cuestionarlo y defenderse adecuadamente; y, b) Material, cuando la explicación o razones dadas son insuficientes o indebidas, pero dan noticia de las razones, de modo que se pueda cuestionar el mérito de lo decidido. Por tanto, las posibilidades de defensa deben analizarse en función de las irregularidades o ilegalidades inherentes a la citada garantía, es decir, si derivan de: 1) omisión de la motivación, o de que ésta sea incongruente, lo cual se configura cuando no se expresa argumento que permita reconocer la aplicación del sistema jurídico o de criterios racionales; 2) motivación insuficiente, que se traduce en la falta de razones que impiden conocer los criterios fundamentales de la decisión, es decir, cuando se expresan ciertos argumentos pro forma, que pueden tener ciertos grados de intensidad o variantes y determinar, bien una violación formal tal que impida defenderse o, en cambio, una irregularidad en el aspecto material que, si bien, permite al afectado defenderse o impugnar tales razonamientos, resultan exiguos para tener conocimiento pleno de los elementos considerados por la autoridad en la decisión administrativa; y 3) indebida motivación, que acontece cuando las razones de la decisión administrativa no tienen relación con la apreciación o valoración de los hechos que tuvo en cuenta la autoridad, o el precepto en el que se subsumen es*

*inadecuado, no aplicable o se interpreta incorrectamente.”<sup>10</sup>*

Máxime que el marco legal invocado en el citatorio obra en disonancia con el aplicado en la resolución en estudio y en especial el relativo al Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, del que se desprende la cita de una hipótesis normativa diversa a la indicada en el citatorio DGAJ/1910/11/2017, de seis de noviembre de dos mil diecisiete, como es la fracción XII, lo que significa que al actor se le sancionó por conductas diversas a aquellas por las que inicialmente le fueron señaladas, lo cual además de resultar dicha resolución, incongruente, evidencía una trasgresión a la seguridad jurídica del actor y al principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional. Cuestión que trasciende a la resolución que resuelve el recurso de reconsideración dictada el quince de octubre de dos mil dieciocho, en la que confirma aquélla bajo el argumento de que al actor no se le viola la garantía de audiencia, pues *“basta con darle a conocer detalladamente las observaciones, los hallazgos que de ella se derivan, dejando el encuadramiento de conductas irregulares al momento de dictarse la resolución.”<sup>11</sup>* Lo cual evidentemente pone de manifiesto lo anteriormente dicho.

En ese contexto, conforme al restante material probatorio ofrecido en autos, mismo que se valora en su conjunto en términos del artículo 104 Código de

---

<sup>10</sup> Novena Época, registro: 174228, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, septiembre de 2006, Materia(s): Común, página: 1498.

<sup>11</sup> Foja 8 de la resolución de quince de octubre de dos mil dieciocho.

Procedimientos Administrativos para el Estado, se concluye que las resoluciones impugnadas adolecen de falta de legalidad, primero, por no haberse expedido de conformidad con el procedimiento administrativo establecido en las normas aplicables, como lo previene el artículo 7 fracción IX del código de la materia, dada la violación a la garantía de audiencia previa y, segundo, por no cumplir con la debida fundamentación y motivación requeridas en su emisión, en trasgresión a lo mandado en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Razón por la cual, esta Cuarta Sala resuelve declarar la **nulidad** de las resoluciones impugnadas, consistentes en: la resolución del recurso de reconsideración de quince de octubre de dos mil dieciocho, dictada dentro del expediente REC/016/073/2018 y la resolución definitiva dictada el seis de agosto de dos mil dieciocho, dentro del expediente DRFIS/001/2017 IR/CUENTA CONSOLIDADA/2016, por actualizarse las causales de nulidad previstas en el artículo 326 fracciones II y III del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, por violación formal a la garantía de motivación y por vicios del procedimiento administrativo que afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de las resoluciones impugnadas.

En consecuencia, a fin de restituir al actor en el pleno goce de sus derechos afectados, con fundamento en el artículo 327 del Código de Procedimientos

Administrativos, se requiere a la autoridad demandada para que reponga el procedimiento administrativo, en el que a partir del citatorio con el que da inicio la fase de determinación de responsabilidades y Fincamiento de indemnizaciones y sanciones le haga saber al actor de manera fundada y motivada los hechos u omisiones que se le imputan y que presumiblemente sean causa de responsabilidad, en términos del artículo 35 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y en apego a las fracciones por las que se citó originalmente, de conformidad con lo previsto en el artículo 55 de la Ley 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado. Lo anterior, a fin de que el actor ejerza adecuadamente su derecho de audiencia y en su oportunidad, la autoridad demandada emita una resolución que ponga fin al procedimiento respectivo apegada a derecho.

Dada la forma de resolver la presente controversia, por vicios formales que contrarían el principio de legalidad, impide que esta Sala realice un estudio de fondo del asunto, por lo que resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de impugnación planteados en la demanda, con fundamento en el artículo 325 fracción IV del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 323, 325, 326, 327 y demás relativos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, es de resolverse y se:



## **R E S U E L V E:**

**PRIMERO.** La parte actora sí acreditó su acción. La autoridad demandada no justificó la legalidad de su acto; en consecuencia:

**SEGUNDO.** Se declara la **nulidad** de las resoluciones impugnadas, consistentes en: la resolución del recurso de reconsideración de quince de octubre de dos mil dieciocho, dictada dentro del expediente REC/016/073/2018 y la resolución definitiva dictada el seis de agosto de dos mil dieciocho, dentro del expediente DRFIS/001/2017 IR/CUENTA CONSOLIDADA/2016, en los términos y para los efectos dados en la última parte del considerando VI de esta sentencia.

**TERCERO.** Notifíquese a las partes en términos del artículo 37 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, así como publíquese en el boletín jurisdiccional, acorde a lo previsto en el numeral 36 fracción XIII de la Ley Orgánica del propio tribunal.

A S I lo resolvió y firma la doctora **Estrella Alhely Iglesias Gutiérrez**, Magistrada de la Cuarta Sala Unitaria del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, asistida legalmente por la maestra **Luz María Gómez Maya**, Secretaria de Acuerdos, con quien actúa y da fe. **FIRMAS Y RUBRICAS.**

La que suscribe maestra Luz María Gómez Maya, Secretaria de Acuerdos de la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia

Administrativa de Veracruz, por medio de la presente hace constar y:

**C E R T I F I C A:**

Que las presentes copias fotostáticas constantes de doce fojas útiles anverso y reverso, son una reproducción fiel y exacta de su original que obran dentro del juicio contencioso administrativo 774/2018/4ª-III, de este índice.

Lo anterior se hace constar para los efectos legales correspondientes, a los once días del mes de marzo del año dos mil veinte. Doy fe.

SECRETARIA DE ACUERDOS

---

MAESTRA LUZ MARÍA GÓMEZ MAYA

**RAZON.** En once de marzo de dos mil veinte se publica la presente resolución en el boletín jurisdiccional con el número 20. CONSTE.

**RAZÓN.** El once de marzo de dos mil veinte se **TURNA** la presente sentencia al área de Actuaría de esta Cuarta Sala para su debida notificación. CONSTE.