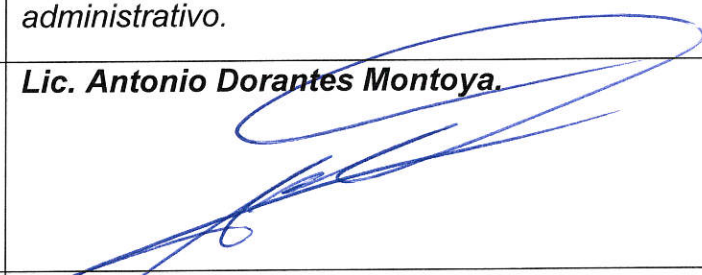




Leyenda de clasificación en modalidad confidencial

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:

<i>Nombre del área administrativa</i>	Secretaría General de Acuerdos
<i>Identificación del documento</i>	Toca de revisión (EXP. TOCA 550/2019 y acum. 551/2019)
<i>Las partes o secciones clasificadas</i>	Nombres de los actores y de tercero interesado
<i>Fundamentación y motivación</i>	<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>
<i>Firma del titular del área</i>	Lic. Antonio Dorantes Montoya. 
<i>Fecha y número del acta de la sesión del Comité</i>	01 de diciembre de 2021 ACT/CT/SE/09/01/12/2021

TOCA: 550/2019 y sus acumulados 551/2019 y 552/2019.

EXPEDIENTE: 463/2018/2^a-II y su acumulado 484/2018/2^a-II.

REVISIONISTAS: [REDACTED] (parte actora), organismo público descentralizado Servicios de Salud de Veracruz (tercero interesado) y Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (autoridad demandada).

MAGISTRADO PONENTE: Pedro José María García Montañez.

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA: Lilian Marisol Domínguez Gómez.

XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A DOCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE.

Resolución de la Sala Superior en la que se determina **revocar** la sentencia del veintidós de agosto de dos mil diecinueve en la que se resolvió, por una parte, sobreseer en el juicio respecto de la resolución inicialmente recurrida y, por otra, declarar la nulidad para efectos de la resolución impugnada.

ÍNDICE

RESULTANDOS

1. Antecedentes del caso.....	2
2. Cuestiones planteadas en los recursos de revisión.....	5
Delimitación de cuestiones a resolver	11

CONSIDERANDOS

I. Competencia	12
II. Procedencia de los recursos	12
III. Estudio de la cuestión planteada en los recursos de revisión	13
3. Sobre el sobreseimiento parcial decretado	13
3.1. Sobre la declaración de nulidad para efectos.....	15
3.2. Sobre la omisión de estudiar conceptos de impugnación.....	19

3.3. Inoperancia del cuarto agravio del recurrente [REDACTED]	21
3.4. Sobre el estudio efectuado al cuarto concepto de impugnación	23
3.5. Inoperancia del único agravio propuesto por SESVER.....	24
3.6. Sobre el análisis efectuado de la fundamentación y motivación de la resolución impugnada	26
3.6.1. Análisis de la fundamentación y motivación de la responsabilidad determinada a los actores de los juicios de origen.....	42
IV. Estudio de los planteamientos omitidos en la primera instancia.....	67
4. Sobre el quinto concepto de [REDACTED]	71
4.1. Sobre el sexto concepto de [REDACTED]	71
4.2. Sobre el séptimo concepto de [REDACTED]	74
4.3. Sobre el segundo concepto de [REDACTED]	76
4.4. Sobre el quinto concepto de [REDACTED]	77
4.5. Sobre el sexto concepto de [REDACTED]	79
V. Fallo	80
RESOLUTIVOS.....	82

RESULTANDOS.

1. Antecedentes del caso.

Del juicio contencioso administrativo. Derivado de la fase de comprobación del procedimiento de fiscalización a la cuenta pública del ejercicio dos mil dieciséis y de la instrucción del Congreso del Estado, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (en adelante ORFIS) llevó a cabo la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones respecto de los servidores y exservidores públicos del organismo público descentralizado Servicios de Salud de Veracruz (en adelante SESVER) que presumiblemente habrían incurrido en irregularidades o ilicitud en el manejo de recursos públicos y causado daño a la hacienda estatal, entre los que se encontraron los ciudadanos [REDACTED] exdirector administrativo y [REDACTED] exdirector de Infraestructura de Salud.

Dicha fase culminó con la emisión de la resolución definitiva el ocho de marzo de dos mil dieciocho, en la cual se les determinó responsabilidad directa respecto de las siguientes observaciones:

Observación	Descripción	Monto de daño patrimonial
TP-088/2016/002 DAÑ.	Terminación de un centro de salud en la localidad de Cerro Azul, municipio de Cerro Azul, Veracruz.	\$741,058.00 (setecientos cuarenta y un mil cincuenta y ocho pesos con cero centavos, moneda nacional).
TP-088/2016/003 DAÑ.	Construcción de un centro de salud en la localidad de Ohuilapa, municipio de San Andrés Tuxtla, Veracruz.	\$1,330,645.00 (un millón trescientos treinta mil seiscientos cuarenta y cinco pesos con cero centavos, moneda nacional).

Con base en lo anterior, se les fincó una indemnización por el monto de \$2,071,703.00 (dos millones setenta y un mil setecientos tres pesos con cero centavos, moneda nacional) y una sanción pecuniaria consistente en una multa de \$1,139,436.65 (un millón ciento treinta y nueve mil cuatrocientos treinta y seis pesos con sesenta y cinco centavos, moneda nacional).

Inconformes, los ciudadanos [REDACTED] y [REDACTED] interpusieron cada uno ante el ORFIS recursos de reconsideración de la resolución definitiva, los cuales fueron resueltos el once de mayo de dos mil dieciocho en el sentido de modificar la resolución definitiva del ocho de marzo del mismo año para determinar solventada la observación TP-088/2016/003 DAÑ, pero subsistente la observación TP-088/2016/002 DAÑ.

En ese entendido, se fincó a los exservidores públicos una indemnización por el monto de \$741,058.00 (setecientos cuarenta y un mil cincuenta y ocho pesos con cero centavos, moneda nacional) y una sanción de \$407,581.90 (cuatrocientos siete mil quinientos ochenta y un pesos con noventa centavos, moneda nacional).

Nuevamente inconformes [REDACTED] y [REDACTED] Solano Amador promovieron cada uno ante este Tribunal juicio

contencioso administrativo en contra del ORFIS, los cuales fueron radicados con los números de expediente 463/2018/2ª-II, en donde el primero impugnó la resolución del once de mayo de dos mil dieciocho, así como el 484/2018/2ª-II, en donde el segundo impugnó tanto la resolución del ocho de marzo como la del once de mayo de dos mil dieciocho. Como terceros interesados comparecieron el Gobierno del Estado de Veracruz y SESVER.

Una vez acumulados los juicios y agotada su instrucción, el veintidós de agosto de dos mil diecinueve la Segunda Sala Unitaria emitió sentencia en la que resolvió, por una parte, sobreseer en el juicio respecto de la resolución del ocho de marzo de dos mil dieciocho y, por otra parte, declarar la nulidad para efectos de la resolución del once de mayo de dos mil dieciocho al considerar, medularmente, que la resolución impugnada se encontró indebidamente fundada y motivada, que contuvo imprecisiones sobre las conductas imputadas a los actores y que la autoridad vulneró el principio de tipicidad.

Del recurso de revisión. En desacuerdo con el fallo, el actor [REDACTED], el tercero interesado SESVER y el ORFIS interpusieron cada uno recursos de revisión de la sentencia mediante los escritos recibidos el nueve de septiembre, los primeros, y el seis de septiembre el último, todos de dos mil diecinueve, los cuales fueron admitidos mediante acuerdos del veinticinco de septiembre del mismo año en el que, también, se ordenó su acumulación y se informó a las partes la integración de la Sala Superior para el conocimiento de estos asuntos.

Respecto de los recursos de revisión interpuestos las partes manifestaron lo que a sus intereses convino en la forma siguiente: el Gobierno del Estado de Veracruz mediante el escrito recibido el diez de octubre, el ciudadano [REDACTED] a través del escrito recibido el dieciséis de octubre, el ORFIS mediante dos escritos recibidos el diecisiete de octubre, SESVER a través del escrito recibido el dieciocho de octubre y el ciudadano [REDACTED] mediante el escrito recibido el veintidós de octubre, todos de dos mil diecinueve.

El veintiocho de octubre de dos mil diecinueve se ordenó turnar los autos a la ponencia de la magistrada Estrella Alhely Iglesias Gutiérrez para formular el proyecto de resolución, el cual fue sometido a discusión de la Sala Superior en la sesión llevada a cabo el quince de enero de dos mil veinte sin haber contado con el número de votos requerido para su aprobación, razón por la que el diecisiete de febrero del mismo año se designó como nuevo ponente al magistrado Pedro José María García Montañez para el efecto de elaborar el proyecto de resolución en el que se adopte la postura mayoritaria, la cual se emite en los términos que se exponen a continuación.

2. Cuestiones planteadas en los recursos de revisión.

Para facilitar la lectura se sintetizan a continuación, por separado, los agravios formulados por cada uno de los recurrentes en la medida necesaria para la resolución del asunto.

Agravios del ciudadano [REDACTED]

Primero. Señaló ilegalidad en el estudio de la causal de improcedencia invocada por el ORFIS y consideró que se evidenció el desconocimiento de la materia administrativa por parte de la Sala Unitaria, en concreto, del principio de *litis* abierta.

Lo anterior porque, en su estimación, la resolución definitiva del ocho de marzo de dos mil dieciocho no fue consentida, sino que al haber sido combatida a través del recurso de reconsideración se prolongó su vida jurídica y quedó subsumida en la nueva determinación del ORFIS, de modo que al interponer el juicio de nulidad en contra de la segunda resultaba válido hacer valer agravios en contra de ambas resoluciones.

En ese sentido, sostuvo que el hecho de que haya optado por interponer el recurso de reconsideración de ninguna manera debe entenderse como una renuncia al derecho de acción respecto del procedimiento administrativo de origen, pues los artículos 279 y 280, fracción I del Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante Código) contemplan que, cuando se trata de impugnaciones de las resoluciones recaídas a los

medios de impugnación interpuestos en sede administrativa, se entenderá que simultáneamente se impugna la resolución primigenia y el particular podrá ampliar sus conceptos de nulidad.

Segundo. Manifestó que la sentencia resulta violatoria del principio de legalidad ya que, aun cuando se declaró la nulidad de la resolución impugnada, esta determinación resulta insuficiente para satisfacer en forma plena sus pretensiones, sobre todo porque la Sala Unitaria omitió declarar una nulidad lisa y llana.

Al respecto explicó que pese a que la Sala Unitaria calificó como fundados los conceptos de impugnación primero y tercero encaminados a evidenciar la indebida fundamentación de la resolución impugnada, limitó incorrectamente los alcances de esa violación y le permitió a la autoridad subsanar su acto.

Consideró incorrecto tal proceder puesto que la consecuencia jurídica ante una indebida fundamentación y motivación del acto administrativo es la nulidad absoluta o lisa y llana, aunado a que para arribar su determinación la Sala Unitaria realizó un análisis de fondo, de modo que se estaba ante una violación material o de fondo respecto de la que procede la nulidad lisa y llana.

En otro sentido, respecto de los precedentes invocados en la sentencia señaló que la jurisprudencia de rubro "NULIDAD. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL."¹ sí es aplicable al caso concreto, pero su alcance fue erróneamente interpretado por la Sala Unitaria; que el de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR."² no resulta obligatorio al provenir de un órgano que no tiene jurisdicción en el séptimo circuito y al referirse al juicio de amparo; que este precedente recién citado se ve aniquilado por la

¹ Registro 176913, Tesis I.7o.A. J/31, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, octubre de 2005, p. 2212.

² Registro 170307, Tesis I.3o.C. J/47, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1964.

jurisprudencia de rubro “ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL SUPUESTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, SÓLO SE ACTUALIZA RESPECTO DE LOS EMITIDOS EN FORMA UNILATERAL.”³; y, por último, que la jurisprudencia de rubro “NULIDAD LISA Y LLANA Y NULIDAD PARA EFECTOS RESPECTO DE ACTOS EMANADOS DE FACULTADES DISCRECIONALES. EXACTA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 89/99, DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.”⁴ fue citada de manera dogmática por la Sala Unitaria sin haber expuesto razonamiento alguno a través del cual explicara su conclusión relativa a la discrecionalidad del ORFIS en los casos de las resoluciones del procedimiento de fiscalización o del recurso de reconsideración; sobre esto último, el recurrente aseguró que las facultades del ORFIS son regladas y no discrecionales.

Asimismo, manifestó que la Sala Unitaria en lugar de resarcirle integralmente en sus derechos fundamentales vulnerados lo perjudicó al imponerle al ORFIS la obligación de pronunciar una nueva resolución, lo que en su estimación lo deja en estado de indefensión y posibilita la arbitrariedad del poder público en la medida en que le permite a la autoridad enmendar las irregularidades con que se condujo durante el procedimiento de fiscalización, lo cual, a su vez, vulnera sus derechos de seguridad jurídica y acceso a la justicia al tener que soportar nuevamente las consecuencias de los actos autoritarios pese a que han caducado las facultades para emitir la resolución administrativa.

Tercero. Expresó que la Sala Unitaria vulneró el principio de exhaustividad de las sentencias habida cuenta que incumplió con su obligación de estudiar todos y cada uno de los conceptos de impugnación hechos valer.

Precisó que en el considerando quinto de la sentencia la Sala Unitaria incurrió en una arbitraria fijación de la *litis* con base en lo que intuyó oportuno, mas no con base en todos los argumentos hechos valer, así

³ Registro 2008753, Tesis 2a./J. 23/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 16, t. II, marzo de 2015, p. 1239.

⁴ Registro 189653, Tesis I.13o.A. J/1, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, mayo de 2001, p. 972.

como que no puso el cuidado necesario para identificar y entender correctamente los agravios que le fueron expuestos.

Asimismo, acusó una notoria deficiencia en el análisis del escrito de demanda ya que se omitieron diversos conceptos de impugnación planteados, los cuales se encontraban dirigidos a impugnar presupuestos legales cuyo incumplimiento ameritaban la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

Adicionalmente, apuntó que respecto del tercer concepto de impugnación la Sala Unitaria refirió que se abstenía de su estudio ya que cualquiera que fuera el resultado no generaría un mayor beneficio al ya obtenido, sin embargo, manifestó que es evidente que una nulidad para efectos es mucho menos benéfica que una nulidad lisa y llana y que, por lo tanto, se debió agotar el estudio del resto de los conceptos de impugnación a fin de esclarecer que con ellos no se hubiera alcanzado la nulidad lisa y llana pretendida.

Cuarto. Refirió que la sentencia es ilegal ya que la Sala Unitaria indebidamente le reconoció el carácter de terceros interesados a SESVER y al Gobierno del Estado de Veracruz, así como que tomó en consideración las manifestaciones y pruebas que dichos entes aportaron, lo cual resultaba incorrecto.

Quinto. Argumentó que la sentencia carece de legalidad debido a la incongruencia interna que contiene ya que, por una parte, se reconoció que el ORFIS no logró exponer los preceptos jurídicos idóneos, ni los actos u omisiones exactamente imputables, ni el grado de participación en las anomalías, sin embargo, al estudiar el cuarto concepto de impugnación se concluyó que la imposición del crédito fiscal se encontró ajustada a derecho.

En ese tenor, calificó de ilógico que se validara el monto determinado como daño patrimonial y la multa impuesta pues, si en el juicio no se demostró que haya incurrido en alguna anomalía, entonces la determinación del crédito fiscal debía anularse.

Agravios de SESVER.

Único. Manifestó que el criterio de la Sala Unitaria es incorrecto dado que en la resolución impugnada sí se encontraron establecidas las circunstancias de modo, tiempo y lugar de las omisiones en que incurrió el actor Ricardo Sandoval García.

En su estimación, con las pruebas aportadas durante el juicio se pudo acreditar que dicho actor contravino las disposiciones inherentes a su cargo, ya que al haber ejercido el cargo de director administrativo era responsable de la administración de los recursos públicos y, al haber autorizado el pago de un anticipo que no fue aplicado y volúmenes de obra pagados y no ejecutados, vulneró diversas disposiciones sin que lograra acreditar haber realizado las acciones pertinentes para evitar que el daño se continuara generando.

Agravios de ORFIS.

Primero. Al determinar la Sala Unitaria que la resolución del once de mayo de dos mil dieciocho se encontraba indebidamente fundada y motivada perdió de vista que en las hojas trece, catorce, veinte y veintiuno de la resolución se especificó claramente la fundamentación y motivación acorde con los hechos y omisiones que se les atribuyeron a los actores.

Además, puntualizó que en las hojas dieciséis y diecisiete de la resolución se precisó particularmente que la responsabilidad de los actores se originó al incumplir el contrato de obra pública número SESVER-DIS-FONREGIÓN-2015-065-ICTP que ambos suscribieron el veintiuno de diciembre de dos mil quince, del cual se tuvo evidencia del anticipo no aplicado, así como de volúmenes pagados no ejecutados y de incumplimiento al periodo de ejecución.

También agregó que en las hojas dieciséis, diecisiete y veinte de la resolución se fundó y motivó adecuadamente la causa legal del procedimiento en cuanto a la competencia y atribuciones, así como que se delimitaron concretamente las acciones y omisiones que originaron la observación TP-088/2016/002 DAÑ. Así, consideró que es discutible lo resuelto por la Sala Unitaria dado que se evidenció plenamente el nexo

causal entre los hechos observados, la normatividad transgredida y los preceptos legales que vinculan las responsabilidades de los actores.

En esas condiciones, concluyó que la Sala Unitaria omitió analizar íntegramente la resolución impugnada puesto que se limitó a estudiarla aisladamente y perdió de vista que se encuentra conformada de diversos apartados que, en su conjunto, configuran y sustentan la responsabilidad resarcitoria de los exservidores públicos.

Segundo. Al establecer que la resolución impugnada es imprecisa en señalar las circunstancias de modo y tiempo en que ocurrió la conducta u omisión imputada a los actores, la Sala Unitaria perdió de vista la distinción entre los procedimientos administrativos de carácter sancionador y el procedimiento administrativo de carácter resarcitorio, en razón de que persiguen diferentes fines.

En ese entendido, la precisión de las circunstancias de modo, tiempo y lugar (en el caso concreto fechas exactas) son útiles en los procedimientos administrativos sancionadores en donde la pretensión es castigar al servidor público por su infracción, pero cuando la pretensión es dejar indemne el patrimonio del Estado se entiende que la mención de los hechos u omisiones imputables son suficientes para conocer el nexo entre la conducta y el daño o perjuicio estimable en dinero, máxime que en el momento procesal oportuno se les otorgó a los actores la posibilidad de defenderse al ofrecer pruebas y formular alegatos para acreditar que el daño o perjuicio no se generó, o bien, que éste no resultaba imputable a ellos, lo que no sucedió.

Con todo, señaló que fue errónea la interpretación de la Sala Unitaria pues la responsabilidad atribuida a los actores derivó de la suscripción del contrato de obra pública número SESVER-DIS-FONREGIÓN-2015-065-ICTP del veintiuno de diciembre de dos mil quince debido a la gestión del monto en concepto de anticipo, el cual no fue aplicado ni reintegrado, aunado a que no se inició trabajo alguno.

Además, refirió que fue imprecisa la determinación de la Sala Unitaria atinente a que la resolución impugnada contiene imprecisiones sobre las

conductas imputadas, así como que el ORFIS había violentado con su actuar el principio de tipicidad.

Lo estimó impreciso porque, en su consideración, el principio de tipicidad se trata de que la conducta que motive la sanción se encuentre establecida con anticipación en una fuente legislativa de forma precisa y concreta, pero no significa que en la norma deban establecerse cada una de las conductas en las que podrían incurrir los servidores públicos, puesto que basta con una determinación básica de conductas infractoras que puedan remitir a otras disposiciones jurídicas para fijar o precisar los detalles.

En ese tenor, aseveró que la resolución impugnada en los juicios de origen fue respetuosa del principio de tipicidad dado que aplicó y encuadró la conducta con las disposiciones legales que ya se encontraban dispuestas por el legislador.

Por último, manifestó que la sentencia no es clara, precisa ni congruente ya que la Sala Unitaria destacó, en un primer momento, que las conductas u omisiones atribuidas a los actores derivaban de una obra abandonada con anticipo no aplicado y volúmenes pagados no ejecutados, pero, posteriormente, determinó que existían imprecisiones sobre las conductas que fueron imputadas.

Con base en tales argumentos se desprenden como cuestiones a resolver las que se mencionan enseguida.

Respecto del recurso interpuesto por el ciudadano [REDACTED]

- Determinar si fue correcto el sobreseimiento decretado en cuanto a la resolución definitiva del ocho de marzo de dos mil dieciocho.
- Establecer si la declaración de nulidad debió ser lisa y llana.
- Verificar si la Sala Unitaria omitió estudiar conceptos de impugnación del actor y si tal omisión se encontró justificada.

- Determinar si el cuarto agravio del recurrente puede ser atendido.
- Establecer si la sentencia es incongruente derivado del estudio efectuado al cuarto concepto de impugnación de la demanda.

En relación con el recurso interpuesto por SESVER:

- Decidir si el único agravio propuesto puede ser estudiado.

Sobre el recurso interpuesto por el ORFIS:

- Determinar si fue correcto el análisis efectuado respecto de la fundamentación y motivación de la resolución impugnada.
- Establecer si fueron acertadas las consideraciones de la Sala Unitaria en torno a la precisión de las circunstancias de modo, tiempo y lugar, al principio de tipicidad y a la identificación de las conductas u omisiones atribuidas a los actores.

CONSIDERANDOS.

I. Competencia.

La Sala Superior es competente para resolver los presentes recursos de revisión de conformidad con lo dispuesto en 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, 12 y 14, fracción IV de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

II. Procedencia de los recursos.

Los recursos de revisión que se resuelven resultan procedentes debido a que se satisfacen los requisitos establecidos en el Código en los artículos 344, fracciones I y II y 345 al plantearse por uno de los actores, un tercero interesado y la autoridad demandada en los juicios de origen, en contra de la sentencia en la que, por una parte, se decretó el

sobreseimiento parcial en el juicio y, por otra, se decidió la cuestión planteada, mediante la expresión de sus agravios en el plazo previsto.

Es conveniente precisar que la legitimación del recurrente [REDACTED] se encuentra acreditada en el juicio de origen, pues tiene reconocido su carácter de parte actora en el controvertido.

Del mismo modo la legitimación del ciudadano Lorenzo Antonio Portilla Vásquez, a quien le fue reconocida su personalidad como auditor general y la representación que ostenta del ORFIS.

Por su parte, la legitimación del ciudadano [REDACTED] como director jurídico de SESVER se demuestra con la copia certificada de su nombramiento y las facultades que con ese carácter le son conferidas en el artículo 26, fracciones XXV y XXVI del Reglamento Interior de dicho ente, en relación con el artículo 27, tercer párrafo del Código, el cual establece que la representación de las autoridades corresponderá a las áreas administrativas encargadas de su defensa jurídica según lo disponga la normatividad interna del ente público.

III. Estudio de la cuestión planteada en los recursos de revisión.

Del análisis de los recursos promovidos se desprende que los agravios propuestos por el ciudadano [REDACTED] son **fundados**, unos, **infundados e inoperantes**, otros, **pero ineficaces** para confirmar o modificar la sentencia; **inoperante** el hecho valer por SESVER y **sustancialmente fundado** el primero de los expuestos por el ORFIS, tal como se explica en los apartados posteriores.

3. Fue incorrecto el sobreseimiento decretado en cuanto a la resolución definitiva del ocho de marzo de dos mil dieciocho.

Es **fundado** el agravio del actor revisionista en donde argumentó que el estudio de la causal de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción V del Código que efectuó la Sala Unitaria fue ilegal.

En efecto, al decretar el sobreseimiento en el juicio respecto de la resolución inicialmente recurrida en sede administrativa, es decir, la

resolución del ocho de marzo de dos mil dieciocho, la Sala Unitaria desconoció la figura prevista en el artículo 279 del Código conocida como *litis* abierta.

El precepto de mérito dispone que 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 aún le afecta, así como que puede hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso. Esto es, ya sea que la resolución inicialmente recurrida sea señalada formalmente como acto impugnado o no, el Tribunal se encuentra obligado a estudiar los conceptos de impugnación dirigidos a cuestionarla, estudio que se impide si se sobresee en el juicio respecto de dicha resolución.⁵

En contraste, la Sala Unitaria consideró que el actor al interponer el recurso de reconsideración renunció al derecho de promover el juicio contencioso administrativo en contra de la resolución del ocho de marzo de dos mil dieciocho, de modo que solo podía combatir situaciones dirigidas a demostrar la ilegalidad de la resolución del recurso interpuesto, esto es, de la resolución del once de mayo de dos mil dieciocho, pero que no podía formular agravios respecto de situaciones inherentes a la fase de determinación de responsabilidades.

En ese entendido, la inferior de grado determinó que la resolución del ocho de marzo de dos mil dieciocho se trataba de un acto tácitamente consentido.

Además de que no fue argumentado cómo es que el hecho de haber interpuesto el recurso de reconsideración en contra de la resolución del ocho de marzo de dos mil dieciocho se traducía en un consentimiento tácito, esta Sala Superior determina que el razonamiento sostenido en la

⁵ Al respecto, resulta relevante la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA." Registro 184472, Tesis 2a./J. 32/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, abril de 2003, p. 193.

sentencia en cualquier forma resulta ilegal en tanto que se aparta de lo expresamente previsto en el Código.

Se considera así porque si el artículo 279 del Código ordena entender que junto con la resolución recaída al recurso en sede administrativa la parte actora impugna la resolución inicialmente recurrida y que por esa razón puede hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso, el que la Sala Unitaria no lo haya entendido de esa forma es indudablemente un desapego a lo establecido por el legislador.

Por tal motivo, sin que amerite mayor estudio con fundamento en el artículo 347, fracción I del Código procede revocar el sobreseimiento decretado respecto de la resolución del ocho de marzo de dos mil dieciocho para emitir la sentencia que al respecto corresponda, lo cual se realizará en considerandos posteriores.

3.1. En los términos en que fue dictada la sentencia correspondía la declaración de una nulidad lisa y llana, sin embargo, el sentido de la sentencia debe revocarse.

Es **fundado** el segundo agravio del actor revisionista en el que manifestó que la nulidad declarada en la sentencia debió ser lisa y llana dado el vicio de indebida fundamentación y motivación de la resolución del once de mayo de dos mil dieciocho advertido por la Sala Unitaria.

Para explicarlo, conviene tener presente que en la sentencia se determinó que la resolución impugnada se encontró indebidamente fundada y motivada porque el ORFIS fue omiso en establecer con precisión la disposición jurídica que incumplieron los actores y las conductas que les fueron imputadas, así como que citó disposiciones jurídicas que resultaban inaplicables.

Tales circunstancias implican el dictado de una resolución administrativa sin aplicar las normas debidas, en unos aspectos y, en otros aspectos, en contravención de las normas aplicadas, pero no se trata de una omisión de fundar y motivar la resolución.

Esto es porque la omisión de fundar y motivar consiste en la ausencia total de preceptos normativos y razones fácticas que sustenten la resolución, en cambio, la aplicación indebida o insuficiente de las normas involucra la existencia de preceptos y razones que sustentan la resolución, solo que éstos son inadecuados.

Esta distinción es relevante porque uno y otro vicio dan lugar a efectos diversos, lo cual se justifica a partir de la visión histórica de la obligación de fundar y motivar los actos de la autoridad según la cual el objeto de la fundamentación es dar al afectado el conocimiento exacto de los fundamentos reales y legales que hubiera tenido la autoridad, mientras que el de la motivación es que la propia autoridad no se aparte ni de la verdad de los hechos ni de la verdad de la ley.⁶

A partir de esta visión se ha dicho que la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y razón de ser que la persona justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, de manera que sea evidente y muy claro para ella poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión y, con ello, plantear una real y auténtica defensa.⁷

Entonces, si el objeto de la fundamentación y motivación consiste en posibilitar la defensa de las personas afectadas a través del conocimiento de los fundamentos y hechos de la conducta de la autoridad, así como en acotar la actuación de la autoridad para que no se aparte de la verdad de los hechos ni de la verdad de la ley, resulta claro que la ausencia de los fundamentos y motivos no produce la misma afectación en la persona que la indebida fundamentación y motivación y, por lo tanto, la reparación de dichas afectaciones debe ser distinta.

La ausencia de fundamentación y motivación impide la defensa de la persona dado que desconoce cuáles son las disposiciones jurídicas que permiten a la autoridad a realizar determinada conducta, así como cuáles son los hechos que justifican dicha actuación, de modo que no puede

⁶ Véase al respecto la tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro "AUTORIDADES, FUNDAMENTACION DE SUS ACTOS." Registro 316825, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CXXV, p. 1755.

⁷ Criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN." Registro 175082, Tesis I.4o.A. J/43, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, mayo de 2006, p. 1531.

rebatirlos. En este escenario, lo que requiere repararse es esa indefensión que produce la ausencia de fundamentación y motivación, lo cual se satisface al obligar a la autoridad a comunicarle a la persona los preceptos legales y los hechos en los que se apoyó para llevar a cabo su actuación.

Por su parte, la indebida fundamentación y motivación no impide a la persona defenderse pues conoce los preceptos legales y los hechos en los que la autoridad basó su actuación, de modo que está en aptitud de cuestionarlos y refutarlos; en este caso, la afectación radica en que la actuación de la autoridad se apartó de la ley y de la verdad de los hechos. Así, en este otro escenario lo que debe repararse es la situación jurídica que surgió con motivo de la actuación ilegal de la autoridad, lo cual se satisface con la declaración de invalidez total del acto.

En este orden de ideas puede verse con claridad que aun cuando ambos vicios producen la nulidad del acto, la forma de repararlos debe ser fijada según la afectación que originaron. Al respecto, resulta ilustrativo lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada que se transcribe a continuación:

NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN. La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado. Ahora bien, la ley contempla dos clases de nulidad: la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia, y la nulidad para efectos, que normalmente ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo; si se violó el procedimiento la resolución debe anularse, la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo, la ausencia de fundamentación y motivación, la

autoridad queda constreñida a dictar una nueva resolución fundada y motivada. En esa virtud, la nulidad lisa y llana coincide con la nulidad para efectos en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, pero también existen diferencias, según sea la causa de anulación, por ejemplo, en la nulidad lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y no existe la obligación de emitir una nueva resolución en los casos en que no exista autoridad competente, no existan fundamentos ni motivos que puedan sustentarla o que existiendo se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente; sin embargo, habrá supuestos en los que la determinación de nulidad lisa y llana, que aunque no constriñe a la autoridad tampoco le impedirá a la que sí es competente que emita la resolución correspondiente o subsane el vicio que dio motivo a la nulidad, ya que en estas hipótesis no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo del debate, es decir, solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos.⁸

Consecuentemente, si la Sala Unitaria advirtió que la resolución impugnada sí contenía la expresión de las disposiciones normativas y de los hechos que la sustentaban, pero que éstos no eran precisos ni correspondían con las atribuciones que tenían los exservidores públicos, entonces la afectación con la que se encontró consistió en que la autoridad se apartó de la verdad de los hechos y de lo dispuesto en la ley, mas no que el actor se haya encontrado en indefensión por desconocer los fundamentos y motivos de la resolución.

En ese entendido, la declaración de nulidad para efectos de que el ORFIS emitiera una nueva resolución en la que aportara los fundamentos y motivos de las acciones u omisiones de los actores no repara la afectación que produjo el vicio de indebida fundamentación y motivación, ya que se permite a la autoridad corregir su actuación a pesar de que ésta ya fue juzgada en su fondo por instancia de la persona

⁸ Registro 170684, Tesis P. XXXIV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 26.

afectada, quien en lugar de obtener una sentencia en la que se decida si tuvo o no razón sobre sus pretensiones deberá sujetarse a que la autoridad, en una segunda oportunidad, emita otra resolución que generará una situación jurídica concreta distinta a la que ya se había sometido a juicio.

Como se ve, más que una reparación de los derechos afectados el actor ahora revisionista obtuvo una sentencia que deja en incertidumbre su situación jurídica. De ahí lo fundado de su agravio, pues ciertamente la indebida fundamentación y motivación advertida por la Sala Unitaria ameritaba la declaración de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

No obstante, es necesario aclarar que lo fundado del agravio se considera en el marco de las consideraciones expuestas por la Sala Unitaria en la sentencia recurrida, pero no implica que la nulidad declarada deba mantenerse o modificarse dado que, como se evidenciará más adelante, el sentido de la sentencia debe revocarse.

3.2. La Sala Unitaria omitió estudiar conceptos de impugnación del actor y tal omisión fue injustificada.

Es **fundado** el tercer agravio del actor revisionista en donde señaló que la Sala Unitaria vulneró el principio de exhaustividad de las sentencias habida cuenta que incumplió con su obligación de estudiar todos y cada uno de los conceptos de impugnación hechos valer.

Así fue, pues esta Sala Superior constata en la sentencia recurrida que al identificar los planteamientos del actor Edgar Rodrigo Solano Amador la Sala Unitaria únicamente identificó cuatro conceptos de impugnación pese a que en la demanda fueron propuestos seis.

Ahora, no se ignora que de acuerdo con el artículo 325, fracción IV del Código puede prescindirse del estudio de todas las cuestiones planteadas cuando el análisis de una o algunas de ellas sea suficiente para desvirtuar la validez de la resolución impugnada, sin embargo, la omisión de la Sala Unitaria de analizar los conceptos de impugnación

quinto y sexto del actor revisionista no se debió a este supuesto, sino a que no atendió la demanda en su integridad.

Se evidencia así de la sentencia recurrida, en cuyas páginas doce y treinta y siete se asentó:

“Por otro lado, el actor del acumulado 484/2018/2ª-II endereza cuatro conceptos de impugnación; en contra de la resolución de fecha once de mayo...”. [Transcripción]

“Por cuanto hace a los conceptos de impugnación de los conceptos de impugnación identificados con los números quinto, sexto y séptimo formulados por el actor del juicio 463/2018/2ª-II y tercero del acumulado 484/2018/2ª-II, esta juzgadora se abstiene de su análisis, toda vez que cualquiera que fuera el resultado de su estudio, no se otorgaría un mejor beneficio al demandante que el obtenido en el presente fallo.” [Transcripción]

Como se ve, la Sala Unitaria no prescindió del estudio de los conceptos de impugnación quinto y sexto del actor [REDACTED] porque hubiera considerado que no le traerían un mejor beneficio, lo hizo porque no se percató de su existencia.

Con todo, tal como lo refirió el revisionista la aplicación que se hizo del referido artículo 325, fracción IV del Código es indebida en tanto que el fallo obtenido consiste en una nulidad relativa, no absoluta, es decir, el resultado de nulidad para efectos no constituye el mayor beneficio que el actor podría obtener y que sería la nulidad lisa y llana.

Por tal motivo, la condición establecida en el precepto legal no se actualizó, de modo que la Sala Unitaria sí se encontraba obligada a estudiar todas y cada una de las cuestiones planteadas.

Como consecuencia de la omisión, con fundamento en el artículo 347, fracción III del Código se realizará el estudio de las cuestiones omitidas en considerandos posteriores.

3.3. Inoperancia del cuarto agravio del recurrente [REDACTED]

Es **inoperante** el cuarto agravio del revisionista mediante el cual acusó de ilegal la sentencia debido a que, en su consideración, fue indebido que la Sala Unitaria le reconociera el carácter de terceros interesados a SESVER y al Gobierno del Estado de Veracruz.

La calificación que se da al agravio se debe, en primer término, a que la admisión de la intervención de los terceros interesados es un acuerdo de trámite que corresponde impugnarse a través del recurso de reclamación dispuesto en el artículo 338, fracción III del Código, el cual la Sala Unitaria consideró que no se había agotado.

En efecto, se observa que mediante escrito⁹ presentado el veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho el ciudadano [REDACTED] Amador se inconformó de que los terceros interesados fueran emplazados, sin embargo, su escrito no lo realizó formalmente como un recurso de reclamación ni invocó el precepto legal correspondiente, sino que planteó su inconformidad como una petición para que el juicio fuera regularizado en términos del artículo 35 del Código.

En esas condiciones, el tres de diciembre del mismo año la Sala Unitaria determinó que no era posible atender su solicitud puesto que la cuestión atinente a si los terceros interesados tenían o no un derecho incompatible con el actor sería analizada al resolver el juicio, aunado a que el actor había tenido el derecho de promover el recurso procedente sin que lo haya ejercido en tiempo y forma.¹⁰

Con independencia de lo ajustado a derecho o no que resulte esa determinación, debe tenerse presente que se trata de un pronunciamiento que no fue combatido por el actor revisionista en el agravio propuesto, de modo que es improcedente revisar su legalidad.

⁹ Hojas 461 a 468 del tomo II del expediente de origen.

¹⁰ Acuerdo visible en las hojas 469 y 470 del tomo II del expediente de origen.

Ahora, en segundo término, el agravio resulta inoperante porque incluso si se prescindiera del razonamiento antes expuesto el argumento planteado no podría ser estudiado.

Esto se debe a que la ilegal admisión o negativa de la intervención de los terceros interesados constituye una violación cometida durante el procedimiento que, para ser estudiada, requiere que el revisionista manifieste la forma en que estima que esa violación lo dejó sin defensa y trascendió en su perjuicio al sentido de la sentencia, tal como se desprende de lo dispuesto en el artículo 347, fracción III del Código.

Luego, si el revisionista no proporciona esa información el Tribunal se encuentra imposibilitado para analizar el agravio pues, de hacerlo, incurriría en una auténtica suplencia de la deficiencia de la queja que en el caso concreto no procede.

A propósito de esta consideración resulta orientadora la tesis de jurisprudencia del tenor siguiente:

VIOLACIONES PROCESALES. EL QUEJOSO DEBE PRECISAR EN SU DEMANDA DE AMPARO DIRECTO LA FORMA EN QUE TRASCENDIERON EN SU PERJUICIO AL RESULTADO DEL FALLO, A FIN DE QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CUMPLA CON LA OBLIGACIÓN DE EXAMINARLAS, SALVO LAS QUE ADVIERTA EN SUPLENCIA DE LA QUEJA. El artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Tribunales Colegiados de Circuito que conozcan del juicio de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, deberán decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hacen valer, sea que se cometan en dichas resoluciones o durante el procedimiento, siempre y cuando afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, así como en relación con aquellas que, cuando proceda, adviertan en suplencia de la queja. Ahora bien, el que la disposición constitucional no señale los requisitos que debe reunir la demanda de amparo directo para el estudio de las violaciones procesales, no significa que la ley secundaria no pueda hacerlo, en tanto que a ésta corresponde desarrollar y

detallar los que deben cumplir las demandas para su estudio, ajustándose a los principios y parámetros constitucionales, esto es, deben ser razonables y proporcionales al fin constitucionalmente perseguido. Por tanto, el incumplimiento de la carga procesal a cargo del quejoso, en términos del artículo 174 de la Ley de Amparo, consistente en precisar en la demanda principal y, en su caso, en la adhesiva, la forma en que las violaciones procesales que haga valer trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo, traerá como consecuencia que el Tribunal Colegiado de Circuito no esté obligado a su análisis, excepto en los casos en que proceda la suplencia de la queja y siempre que no pase por alto su obligación de atender a la causa de pedir expresada por los promoventes. Este requisito procesal además de resultar razonable, pues se pretende proporcionar al tribunal de amparo todos los elementos necesarios para el estudio del asunto, no puede catalogarse como excesivo y, por tanto, denegatorio de justicia y contrario al nuevo marco constitucional de los derechos humanos, previsto en el artículo 1o. constitucional, porque las garantías judiciales se encuentran sujetas a formalidades, presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos y medios de defensa que deben observarse por razones de seguridad jurídica, para una correcta y funcional administración de justicia, y efectiva protección de los derechos humanos.¹¹

3.4. La sentencia es congruente respecto del estudio efectuado al cuarto concepto de impugnación de la demanda.

Es **infundado** el quinto agravio del revisionista en donde manifestó que la sentencia era incongruente porque, por una parte, se reconoció que el ORFIS no logró exponer los preceptos jurídicos idóneos, ni los actos u omisiones exactamente imputables, ni el grado de participación en las anomalías, pero que, por otra parte, al estudiar el cuarto concepto de impugnación se concluyó que la imposición del crédito fiscal se encontró ajustada a derecho y se validó el monto determinado como daño patrimonial y la multa impuesta.

¹¹ Registro 2010151, Tesis 2a./J. 126/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 23, t. II, octubre de 2015, p. 2060.

La calificación que recibe el agravio obedece a que la Sala Unitaria no validó en modo alguno el daño patrimonial determinado por el ORFIS ni la multa impuesta, lo que hizo fue estudiar el concepto de impugnación planteado y pronunciarse al respecto.

En efecto, en la sentencia se identificó que en el cuarto concepto de impugnación el actor argumentó que el ORFIS no se apegó a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante Ley 584 de Fiscalización) debido a que la indemnización fincada era excesiva y desproporcionada, por lo que al analizar tal argumento la Sala Unitaria debía pronunciarse sobre si la indemnización fincada se ajustaba o no al precepto legal invocado y eso fue lo que hizo.

Así, cuando en la sentencia se determinó que el ORFIS no había fincado una indemnización excesiva y que la multa impuesta se trataba de la mínima establecida en la Ley 584 de Fiscalización lo que se hizo fue dar respuesta al planteamiento hecho por el actor, pero ello no implica que la sentencia sea incongruente por haberse reconocido la validez de la indemnización y la multa impuestas porque tal reconocimiento no sucedió, por el contrario, se declaró la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que se emitiera una nueva.

3.5. Inoperancia del único agravio propuesto por SESVER.

Es **inoperante** el único agravio planteado por el tercero interesado SESVER en el que manifestó que en la resolución impugnada sí se encontraron establecidas las circunstancias de modo, tiempo y lugar de las omisiones en que incurrió el actor [REDACTED] así como que con las pruebas aportadas durante el juicio se pudo acreditar que dicho actor contravino las disposiciones inherentes a su cargo, ya que al haber ejercido el cargo de director administrativo era responsable de la administración de los recursos públicos y al haber autorizado el pago de un anticipo que no fue aplicado y volúmenes de obra pagados y no ejecutados vulneró diversas disposiciones sin que lograra acreditar haber realizado las acciones pertinentes para evitar que el daño se continuara generando.

La calificación que recibe el agravio se debe a que se trata de manifestaciones reiterativas de los argumentos expuestos en el escrito¹² con el que compareció en el juicio, reiteraciones con las que se pretende que se asuma por segunda ocasión su conocimiento y examen, sin embargo, no se plantean argumentos con los cuales el recurrente explique qué consideración particular de la sentencia estima fue inexacta o indebida respecto de lo que se sometió a juicio.

Por tal motivo, al ser la revisión de la sentencia la materia del recurso de revisión y al no encontrarse razonamientos que se ocupen de controvertir de manera específica lo determinado en ella, el agravio planteado resulta **inoperante** y, en consecuencia, no es susceptible de estudiarse en esta instancia.

Al respecto, resulta ilustrativa la tesis de jurisprudencia del tenor siguiente:

AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN FISCAL. LO SON AQUELLOS QUE EN LUGAR DE CONTROVERTIR LA OMISIÓN O INEXACTITUD DE LA SALA A QUO EN EL ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE DEFENSA EXPUESTOS EN LA DEMANDA SÓLO LOS REPRODUCEN. Los agravios en la revisión fiscal son inoperantes si lo alegado en ellos se limita a reproducir el planteamiento defensivo que se esbozó ante la instancia natural para sustentar la validez del acto o actos materia del juicio contencioso administrativo, en lugar de controvertir la omisión o inexactitud de la Sala a quo en el análisis de los argumentos a ese fin estructurados, merced a que la litis, tratándose del mencionado recurso, se circunscribe a examinar la legalidad o no de la determinación que la autoridad jurisdiccional de origen asumió frente a las exposiciones defensivas hechas valer, pero no a estudiar, de primera mano, el tema de discusión en el contexto primario, ya que de no estimarlo así, se inobservaría la técnica procesal que rige al comentado medio extraordinario de impugnación.¹³

¹² Consultable en las hojas 379 a 391 del tomo I del expediente de origen.

¹³ Registro 159974, Tesis IV.3o.A. J/20 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XII, t. 3, septiembre de 2012, p. 1347.

3.6. Fue incorrecto el análisis efectuado respecto de la fundamentación y motivación de la resolución impugnada.

Es **fundado** el primer agravio del ORFIS en donde señaló que la Sala Unitaria perdió de vista la fundamentación y motivación expresada en diversos apartados de la resolución impugnada, que omitió analizarla íntegramente puesto que se limitó a estudiarla aisladamente e ignoró que se encuentra conformada de diversos apartados que, en su conjunto, configuran y sustentan la responsabilidad resarcitoria de los exservidores públicos, así como que en la resolución impugnada se delimitaron concretamente las acciones y omisiones que originaron la observación TP-088/2016/002 DAÑ y que se evidenció plenamente el nexo causal entre los hechos observados, la normatividad transgredida y los preceptos legales que vinculan las responsabilidades de los actores.

Para explicar la calificación que se hace del agravio conviene tener claridad sobre lo analizado y concluido por la Sala Unitaria en relación con la fundamentación y motivación de la resolución impugnada, lo cual se sintetiza en el recuadro que se inserta a continuación.

Página de la resolución del once de mayo de dos mil dieciocho	Disposiciones jurídicas analizadas	Conclusiones de la Sala Unitaria
Doce y trece	64 y 68 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. 113, fracciones I, VI y XIV, 115, fracciones V, X, XVII y XVIII, 164, 165, 166, 168 y 170 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y	Son inaplicables porque se refieren a acciones que deben realizarse después de concluidos los trabajos, sin embargo, en el caso concreto los trabajos no fueron iniciados.

	Servicios Relacionados con las Mismas.	
Doce y trece	113, fracciones I, VI y XIV y 115, fracciones V, X, XVII y XVIII del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	Son inaplicables porque se trata de obligaciones inherentes a la residencia y supervisión de la obra, sin que en el caso concreto se haya establecido que esa designación haya recaído en los actores.
Trece	115, fracciones XVIII y 170 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	Son inaplicables porque se refieren a la coadyuvancia de la supervisión de obra en la elaboración de finiquito de los trabajos, pero en el caso concreto no puede existir un finiquito porque no hubo una terminación anticipada o una rescisión contractual, sino que la obra no fue iniciada.
Trece	164, 165, 166, 168 y 170 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	Son inaplicables porque son inherentes a la recepción de los trabajos por terminación de la obra, lo cual no aconteció puesto que el contratista pidió la cancelación de la obra y los trabajos no se iniciaron.
Catorce	5, 13 y 18, fracciones I, IV, IX, XI, XXXII, LXV y LXVI del Reglamento Interior de SESVER.	El ORFIS se limitó a citar los preceptos jurídicos, pero no argumentó la relación de pertenencia de los hechos a tales disposiciones.
Catorce	13 del Reglamento Interior de SESVER.	El ORFIS no precisó qué fracción es la que se actualizaba.
Catorce y quince	17 Bis, fracciones I, II, IV, V, VI, VII y XIX, 18, fracciones I, IV, IX, XI, XXXII, LXV y LXVI del Reglamento Interior de SESVER.	El ORFIS citó una amplitud de fracciones, pero no concretó ni justificó cómo esos preceptos servían para sustentar su decisión, es decir, no vinculó los preceptos con las acciones u omisiones de los actores.

Veinte	13, fracciones I, III, VIII, XXVII y XXXV, 17 Bis, fracciones I, II, IV, V, VI, VII y XIX del Reglamento Interior de SESVER.	El ORFIS se limitó a enlistar una serie de deberes, pero no motivó cómo la actuación de los actores transgredió esos deberes.
Veinte	18 del Reglamento Interior de SESVER.	El ORFIS no mencionó la fracción que se transgredió, situación que se corrobora también en la página veintidós.

Con esto en cuenta, es posible percatarse que, en efecto, la Sala Unitaria analizó de forma limitada la fundamentación contenida en la resolución del once de mayo de dos mil dieciocho puesto que omitió estudiar la totalidad de los preceptos jurídicos citados por la autoridad. Es decir, la fundamentación de la resolución comprendía diversos preceptos que no fueron estudiados por la Sala Unitaria, tal como se muestra enseguida:

Página de la resolución del once de mayo de dos mil dieciocho	Disposiciones jurídicas analizadas por la Sala Unitaria	Disposiciones jurídicas citadas en la resolución (Las disposiciones que no fueron analizadas se transcriben con énfasis añadido)
Doce y trece	64 y 68 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. 113, fracciones I, VI y XIV, 115, fracciones V, X, XVII y XVIII, 164, 165, 166, 168 y 170 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	64 y 68 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. 113, fracciones I, VI y XIV, 115, fracciones V, X, XVII y XVIII, 164, 165, 166, 168 y 170 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
Doce y trece	113, fracciones I, VI y XIV y 115, fracciones V, X, XVII y XVIII del Reglamento de la Ley de	113, fracciones I, VI y XIV y 115, fracciones V, X, XVII y XVIII del Reglamento de la Ley de



	Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
Trece	115, fracciones XVIII y 170 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	115, fracciones XVIII y 170 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
Trece	164, 165, 166, 168 y 170 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	164, 165, 166, 168 y 170 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
Catorce	5, 13 y 18, fracciones I, IV, IX, XI, XXXII, LXV y LXVI del Reglamento Interior de SESVER.	46, fracción V y 52, segundo párrafo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. 110 y 113, fracciones I, VI y XIV y 115, fracciones IV, inciso f), VI y XVII del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. 186, fracción XI del Código Financiero para el Estado de Veracruz. 9, fracción X, 10, segundo párrafo, 11 y 12 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. 2, 46, fracciones I, II, III, XXI y XXII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz.

		<p>5, 13 y 18, fracciones I, IV, IX, XI, XXXII, LXV y LXVI del Reglamento Interior de SESVER.</p> <p>Reglas Técnicas de Auditoría Pública para el Procedimiento de Fiscalización Superior en el Estado, publicadas en la Gaceta Oficial número extraordinario 036, tomo I, del veinticinco de enero de dos mil diecisiete.</p>
Catorce	13 del Reglamento Interior de SESVER.	13 del Reglamento Interior de SESVER.
Catorce y quince	17 Bis, fracciones I, II, IV, V, VI, VII y XIX, 18, fracciones I, IV, IX, XI, XXXII, LXV y LXVI del Reglamento Interior de SESVER.	<p>10, primer párrafo de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.</p> <p>2, 46, fracciones I, II, III, XXI y XXII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz.</p> <p>5, 7, 13, fracciones I, III, VIII, XXVII y XXXV, 17 Bis, fracciones I, II, IV, V, VI, VII y XIX y 18, fracciones I, IV, IX, XI, XXXII, LXV y LXVI del Reglamento Interior de SESVER.</p> <p>2, fracciones II y III, 14 y 23 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.</p> <p>Reglas Técnicas de Auditoría Pública para el</p>

		Procedimiento de Fiscalización Superior en el Estado , publicadas en la Gaceta Oficial número extraordinario 036, tomo I, del veinticinco de enero de dos mil diecisiete.
Veinte	13, fracciones I, III, VIII, XXVII y XXXV, 17 Bis, fracciones I, II, IV, V, VI, VII y XIX del Reglamento Interior de SESVER.	14, fracciones V, VI y XIII de la Ley que crea el organismo público descentralizado Servicios de Salud de Veracruz. 6, fracciones IV y V, 9, fracción X, 10, primero y segundo párrafos, 11, 12 y 32 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. 2 y 46, fracciones I, II, III, XXI y XXII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz. 5, 7, 13, fracciones I, III, VIII, XXVII y XXXV, 17 Bis, fracciones I, II, IV, V, VI, VII y XIX del Reglamento Interior de SESVER.
Veinte	18 del Reglamento Interior de SESVER.	No fue citado dicho artículo en las hojas que se precisan.

Como se ve, la Sala Unitaria omitió analizar la totalidad de los fundamentos en los que la autoridad basó la responsabilidad determinada a los exservidores públicos, de ahí que a primera vista resulte fundado el agravio del ORFIS por cuanto hace al análisis limitado de la fundamentación de la resolución impugnada.

No obstante, a fin de constatar si, como señaló el ORFIS, los fundamentos y motivos citados sustentaban la responsabilidad determinada, las acciones y omisiones que originaron la observación TP-088/2016/002 DAÑ fueron delimitadas concretamente y se evidenciaba el nexo causal entre los hechos observados, la normatividad transgredida y los preceptos legales que vinculan las responsabilidades de los actores, o si, como sentenció la Sala Unitaria, la resolución impugnada se encontró indebidamente fundada y motivada, contuvo imprecisiones sobre las conductas imputadas a los actores y vulneró el principio de tipicidad, es necesario profundizar en los preceptos de derecho y las razones de hecho citadas en la resolución del once de mayo de dos mil dieciocho y confrontar con las conclusiones de la Sala Unitaria.

Así, resulta útil iniciar con los fundamentos contenidos en las páginas doce y trece de la resolución impugnada, respecto de los cuales la Sala Unitaria concluyó lo siguiente:

Página de la resolución del once de mayo de dos mil dieciocho	Disposiciones jurídicas analizadas	Conclusiones de la Sala Unitaria
Doce y trece	64 y 68 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. 113, fracciones I, VI y XIV, 115, fracciones V, X, XVII y XVIII, 164, 165, 166, 168 y 170 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	Son inaplicables porque se refieren a acciones que deben realizarse después de concluidos los trabajos, sin embargo, en el caso concreto los trabajos no fueron iniciados.
Doce y trece	113, fracciones I, VI y XIV y 115, fracciones V, X, XVII y XVIII del Reglamento de la Ley de	Son inaplicables porque se trata de obligaciones inherentes a la residencia y supervisión de la obra, sin que en el caso

	Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	concreto se haya establecido que esa designación haya recaído en los actores.
Trece	115, fracciones XVIII y 170 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	Son inaplicables porque se refieren a la coadyuvancia de la supervisión de obra en la elaboración de finiquito de los trabajos, pero en el caso concreto no puede existir un finiquito porque no hubo una terminación anticipada o una rescisión contractual, sino que la obra no fue iniciada.
Trece	164, 165, 166, 168 y 170 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	Son inaplicables porque son inherentes a la recepción de los trabajos por terminación de la obra, lo cual no aconteció puesto que el contratista pidió la cancelación de la obra y los trabajos no se iniciaron.

Pues bien, es necesario precisar que, en esas páginas en específico, tales preceptos jurídicos no fueron citados por la autoridad para fundar la responsabilidad que le fue determinada a los exservidores públicos, sino para mostrar que el hecho de que la obra consistente en la terminación de un centro de salud en la localidad de Cerro Azul, municipio de Cerro Azul, Veracruz, fuera encontrada sin iniciar o no ejecutada al quince de mayo de dos mil diecisiete (fecha en la que se realizó la visita domiciliaria para verificar su situación física), constituía una situación contraria a la ley.

Lo anterior se desprende del contexto en el que fueron citados los preceptos en cuestión, el que para mayor claridad se transcribe a continuación:

“Derivado de la visita domiciliaria a las obras de la muestra que se revisó, en la que los Ciudadanos Ing. Néstor Martínez Sánchez y Arquitecto José Luis Martínez Barradas Auditores Técnicos del Órgano de Fiscalización Superior y el Arquitecto Arturo Cruz Alvarado como representante del Ente

Fiscalizable, respectivamente, en fecha 15 de mayo de 2017, se constituyeron en el sitio, con la finalidad de verificar la situación física de la obra y llevar a cabo las mediciones de los trabajos realizados; detectando que existen algunos trabajos en malas condiciones que no pueden considerarse como ejecutados, no se encontró fuerza de trabajo; determinando la obra a la visita sin iniciar -no ejecutada-; situación que provoca un incumplimiento en el periodo de ejecución de 197 días de atraso de acuerdo a la fecha de inicio de obra pactada el 31 de octubre del 2016, tal y como se desprende del convenio de prórroga celebrado en fecha 2 de febrero de 2017; en la Audiencia para presentar pruebas y formular alegatos de la Fase de Determinación de Responsabilidades y Financiamiento de Indemnizaciones y Sanciones, no se presenta evidencia que se hayan iniciado los trabajos; por lo que, la situación física prevalece como sin iniciar; incumpléndose con los artículos 64 y 68 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y 113 fracciones I, VI y XIV, 115 fracciones V, X, XVII y XVIII; 164, 165, 166, 168, 170 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Derivado de lo anterior, no se justificó el monto aplicado en la obra, resultando un pago improcedente por la cantidad de \$741,058.00 (Setecientos cuarenta y un mil cincuenta y ocho pesos 00/100 M.N.)..."[Transcripción]

Tal como se observa, los preceptos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y de su Reglamento fueron invocados como parte del aspecto fáctico, es decir, como fundamentos de los hechos concluidos por el ORFIS, concretamente que el que la obra se haya encontrado sin iniciar y que no se haya presentado evidencia de que los trabajos se ejecutaron implicaba un incumplimiento a la Ley y Reglamento antes mencionados, de modo que el monto aplicado en la obra resultaba injustificado.

En ese punto, el ORFIS no estaba determinando responsabilidad resarcitoria a los exservidores públicos, sino que se encontraba

delimitando los hechos que daban lugar a considerar la existencia de un daño patrimonial. La precisión es importante dado que no es lo mismo la identificación de existencia de un daño patrimonial y la determinación de quiénes resultan responsables de ese daño patrimonial.

Aclarado lo anterior, cabe decir que el análisis que hizo la Sala Unitaria sobre los preceptos jurídicos en cuestión resulta equivocado en tanto que los juzgó como si se trataran de fundamentos de la responsabilidad determinada a los actores, esto es, fuera del contexto en el que fueron citados.

Sin embargo, no pasa desapercibido para esta Sala Superior que en la página catorce de la resolución impugnada el ORFIS sí invocó algunos artículos tanto de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas como de su Reglamento para referir la responsabilidad de los exservidores públicos. No obstante, éstos no fueron advertidos ni estudiados por la Sala Unitaria, razón por la que serán objeto de análisis por parte de esta Sala Superior más adelante.

Ahora, es pertinente ocuparse de los preceptos jurídicos citados en las páginas catorce, quince y veinte de la resolución del once de mayo de dos mil dieciocho. Por sencillez, conviene iniciar con los relativos a los artículos 13 y 18 del Reglamento Interior de SESVER citados en las páginas catorce y veinte de la resolución impugnada, respecto de los cuales la Sala Unitaria concluyó lo siguiente:

Página de la resolución del once de mayo de dos mil dieciocho	Disposiciones jurídicas analizadas	Conclusiones de la Sala Unitaria
Catorce	13 del Reglamento Interior de SESVER.	El ORFIS no precisó qué fracción es la que se actualizaba.
Veinte	18 del Reglamento Interior de SESVER.	El ORFIS no mencionó la fracción que se transgredió, situación que se corrobora también en la página veintidós.

En relación con tales preceptos, esta Sala Superior observa que la conclusión de la inferior de grado es errónea en la medida en que deriva de un análisis aislado de las páginas que componen la resolución y no de un estudio integral.

Se afirma lo anterior porque, de haber estudiado la fundamentación de la resolución en forma total, la Sala Unitaria se habría percatado de que en las páginas veinte y veintidós se encontraba la mención de las fracciones del artículo 13 del Reglamento Interior de SESVER que, en estimación del ORFIS, los exservidores públicos incumplieron.

Luego, aun cuando el ORFIS al referirse en la página catorce a la responsabilidad del ciudadano Ricardo Sandoval Aguilar citó el artículo 13 del Reglamento mencionado, pero no especificó las fracciones aplicables, no debe desconocerse que en las páginas veinte y veintidós, al referirse a la responsabilidad tanto del ciudadano Ricardo Sandoval Aguilar como del ciudadano Edgar Rodrigo Solano Amador, sí fueron precisadas las fracciones aplicables, a saber: fracciones I, III, VIII, XXVII y XXXV.

En esos términos, debió entenderse que la responsabilidad se encontraba fundada en esos preceptos en específico.

Por su parte, en relación con lo concluido en torno al artículo 18 del Reglamento Interior de SESVER cabe aclarar que, contrario a lo expuesto en la sentencia, en las páginas veinte y veintidós no fue citado tal precepto jurídico.

Sin embargo, basta decir que en la página catorce de la resolución impugnada el ORFIS, al referirse a la responsabilidad del ciudadano [REDACTED] precisó como uno de los fundamentos el artículo 18, fracciones I, IV, IX, XI, XXXII, LXV y LXVI del Reglamento Interior de SESVER, con lo cual se despeja que la autoridad sí especificó las fracciones aplicables de dicho artículo.

Por último, resulta útil ocuparse de manera conjunta de los preceptos jurídicos contenidos en las páginas catorce, quince y veinte de la

resolución impugnada, sobre los cuales la Sala Unitaria concluyó lo siguiente:

Página de la resolución del once de mayo de dos mil dieciocho	Disposiciones jurídicas analizadas	Conclusiones de la Sala Unitaria
Catorce	5, 13 y 18, fracciones I, IV, IX, XI, XXXII, LXV y LXVI del Reglamento Interior de SESVER.	El ORFIS se limitó a citar los preceptos jurídicos, pero no argumentó la relación de pertenencia de los hechos a tales disposiciones.
Catorce y quince	17 Bis, fracciones I, II, IV, V, VI, VII y XIX, 18, fracciones I, IV, IX, XI, XXXII, LXV y LXVI del Reglamento Interior de SESVER.	El ORFIS citó una amplitud de fracciones, pero no concretó ni justificó cómo esos preceptos servían para sustentar su decisión, es decir, no vinculó los preceptos con las acciones u omisiones de los actores.
Veinte	13, fracciones I, III, VIII, XXVII y XXXV, 17 Bis, fracciones I, II, IV, V, VI, VII y XIX del Reglamento Interior de SESVER.	El ORFIS se limitó a enlistar una serie de deberes, pero no motivó cómo la actuación de los actores transgredió esos deberes.

En síntesis, la Sala Unitaria refirió una ausencia de motivación, lo cual de inicio resulta incongruente dado que la misma Sala Unitaria declaró finalmente la nulidad de la resolución con el argumento de una indebida, más no una falta de fundamentación y motivación.

Con todo, para corroborar si tal referencia a una ausencia de motivación es correcta o no, es suficiente con verificar si la cita de esos preceptos se acompañó de la exposición de razones por las cuales se estimaron aplicables.

Así, se observa que en la resolución del once de mayo de dos mil diecisiete el ORFIS retomó, en términos generales, la motivación

contenida en la resolución del ocho de marzo del mismo año, la cual medularmente radica en que:

- Los exservidores públicos ejercieron recursos y no comprobaron el gasto dado que existió un anticipo otorgado que no fue amortizado, aunado a que no se presentó evidencia de su aplicación en la obra o de su reintegro.
- La obra se encontró sin iniciar, lo que provocó un incumplimiento al periodo de ejecución programado.
- Los trabajos ejecutados en etapas anteriores fueron encontrados sin terminar y en condiciones de abandono con hallazgos de deterioro.
- Los exservidores públicos resultan responsables directos en tanto que hicieron caso omiso a las obligaciones que la normativa les imponía, ya que se evidenció que sus acciones y omisiones derivaron en el abandono de la obra con anticipo no aplicado, así como en volúmenes pagados no ejecutados.

Adicionalmente, al atender los agravios planteados por los exservidores públicos en sus recursos de reconsideración el ORFIS expuso la siguiente motivación de la responsabilidad que les fue determinada:

- El ciudadano [REDACTED] en su carácter de director administrativo, intervino en representación de SESVER en el contrato de obra pública del veintiuno de diciembre de dos mil quince correspondiente a la terminación de un centro de salud en la localidad de Cerro Azul, municipio de Cerro Azul, Veracruz, de ahí que con la suscripción de dicho contrato tenía claramente responsabilidad respecto de la obra, ya que el objeto no se cumplió en los términos especificados.
- Respecto de la cancelación del contrato, se tiene evidencia de que el contratista dirigió al ciudadano [REDACTED] dos oficios dentro del periodo en el que el exservidor público desempeñó el cargo de director administrativo.

- No se tiene evidencia de que el anticipo otorgado haya sido amortizado, aplicado en la obra o reintegrado, sin que en el recurso de reconsideración el ciudadano [REDACTED] Aguilar haya aportado elementos adicionales que trasciendan en la observación de daño patrimonial determinada.
- La responsabilidad del ciudadano [REDACTED] r deviene de la suscripción del contrato de obra pública del veintiuno de diciembre de dos mil quince correspondiente a la terminación de un centro de salud en la localidad de Cerro Azul, municipio de Cerro Azul, Veracruz, respecto de la cual se tiene evidencia del anticipo no aplicado y de volúmenes pagados no ejecutados, así como del incumplimiento en el periodo de ejecución.
- No se presentó evidencia de la aplicación del anticipo previo a la solicitud de cancelación del contrato por parte del contratista, pese a que a esa fecha ya existían irregularidades respecto de las cuales no se realizó alguna acción preventiva o de seguimiento.
- La ausencia de acciones por parte del ciudadano [REDACTED] Solano Amador respecto de los volúmenes pagados no ejecutados le confieren responsabilidad.
- La justificación del ciudadano [REDACTED] en torno a que la obra no se llevó a cabo debido al retraso del pago en el que incurrió la Secretaría de Finanzas y Planeación, así como que el hecho de que no se haya materializado el reintegro del anticipo era una cuestión ajena a sus atribuciones, es insuficiente puesto que no presentó evidencia de que tal situación se hubiera denunciado ante la autoridad competente.
- No existe evidencia del reintegro del anticipo otorgado ni de los intereses que se generarán hasta la fecha en que se realice, sin dejar de lado la ausencia de evidencia documental de acciones legales y administrativas que se hayan realizado para extinguir las obligaciones contractuales.

Finalmente, el ORFIS agregó como motivación la siguiente:

- Los exservidores públicos estaban obligados -entre otras- a responsabilizarse de la posesión, vigilancia y conservación de los bienes que administraron, así como de la correcta aplicación de los recursos que les fueron asignados; a abstenerse de hacer o promover pago alguno que no estuviera previsto en el presupuesto autorizado o determinado en las leyes de la materia; a cumplir con la máxima diligencia el servicio que les fue encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que causara la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implicara abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; a formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir con las disposiciones legales que determinan el manejo de los recursos económicos públicos; a comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que prestaron sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes aplicables con motivo de su cargo; a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En resumen, debían responsabilizarse por el debido cumplimiento de las obligaciones que les imponía la ley, sin embargo, incurrieron en su gestión en acciones y omisiones que se estimaron dentro de las previstas como de daño patrimonial, específicamente la observación número TP-088/2016/002 DAÑO consistente en que los exservidores públicos ejercieron recursos y no comprobaron el gasto, ya que existió un anticipo otorgado que no fue amortizado ni se presentó evidencia de su aplicación en la obra, la cual se encontró suspendida en condiciones de abandono, así como por trabajos pagados no ejecutados.

Como se ve, en la resolución impugnada si fueron expuestas las razones o motivos por los que se consideró que los exservidores públicos resultaban responsables del daño patrimonial observado y se precisaron

las acciones u omisiones que en estimación de la autoridad fueron cometidas.

Ahora, si tales motivos se relacionan correctamente con los preceptos jurídicos invocados o no, es una cuestión que exige un estudio que confronte los fundamentos y motivos expuestos en particular para cada uno de los servidores públicos, tanto en la resolución inicialmente recurrida como en la resolución impugnada, estudio que claramente la Sala Unitaria omitió realizar puesto que, como ha quedado de manifiesto, únicamente analizó lo dispuesto en los artículos 64 y 68 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y 113, fracciones I, VI y XIV, 115, fracciones V, X, XVII y XVIII, 164, 165, 166, 168 y 170 del Reglamento de dicha Ley, pero en cuanto a los restantes preceptos jurídicos invocados los ignoró, en unos casos, y se abstuvo de analizarlos, en los otros, con el argumento de que no se había motivado su aplicación.

Además, debe tenerse en cuenta que la Sala Unitaria resolvió el asunto con base únicamente en la resolución impugnada del once de mayo de dos mil dieciocho dado que erróneamente sobreseyó en el juicio respecto de la resolución inicialmente recurrida del ocho de marzo de dos mil diecisiete.

Lo anterior trae como consecuencia que la fundamentación y motivación de la responsabilidad que les fue determinada a los exservidores públicos no se juzgó en los términos en los que fue decidida por la autoridad, sino que se evaluó con base únicamente en los razonamientos expuestos en la resolución de un recurso administrativo que, tal como se establece en el artículo 109 de la Ley 584 de Fiscalización, atendió a los agravios que fueron planteados.

Esto es, si se pretende revisar la fundamentación y motivación de la responsabilidad determinada es necesario considerar los razonamientos expuestos tanto en la resolución originaria como en aquella en la que se confirmó, ya que los razonamientos contenidos en la resolución del recurso administrativo obedecerán, en gran medida, a los agravios que hayan sido propuestos y estos podrán o no relacionarse con la fundamentación y motivación de la resolución.

En el caso concreto, se insiste que el estudio de la fundamentación y motivación de la responsabilidad determinada fue incorrecto, tanto porque se ignoraron diversos fundamentos contenidos en la resolución impugnada, como porque se omitió analizar simultáneamente los fundamentos y motivos expuestos en la resolución inicialmente recurrida. En esas condiciones, esta Sala Superior estima procedente asumir de nueva cuenta el análisis de dicha cuestión, el cual para mayor claridad se aborda en un apartado por separado.

3.6.1. Análisis de la fundamentación y motivación de la responsabilidad determinada a los actores de los juicios de origen.

De manera coincidente, tanto en la resolución inicialmente recurrida del ocho de marzo de dos mil dieciocho como en la impugnada del once de mayo del mismo año, el ORFIS fundó la responsabilidad que determinó a cargo de los ciudadanos [REDACTED] y [REDACTED] en los siguientes preceptos jurídicos¹⁴:

Artículos 46, fracción V y 52, segundo párrafo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Artículo 46. Los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas contendrán, en lo aplicable, lo siguiente:

...

V. La descripción pormenorizada de los trabajos que se deban ejecutar, debiendo acompañar como parte integrante del contrato, en el caso de las obras, los proyectos, planos, especificaciones, normas de calidad, programas y presupuestos; tratándose de servicios, los términos de referencia.

Artículo 52...

¹⁴ Los fundamentos que se transcriben se encontraban en vigor durante el ejercicio dos mil dieciséis correspondiente a la cuenta pública que fue fiscalizada, procedimiento del que derivaron las resoluciones administrativas recurrida e impugnada.

El programa de ejecución convenido en el contrato y sus modificaciones, será la base conforme al cual se medirá el avance en la ejecución de los trabajos.

Artículos 110, 113, fracciones I, VI, XIV y 115, fracción IV, inciso f), VI y XVII del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Artículo 110. La ejecución de los trabajos deberá realizarse con la secuencia y en el tiempo previsto en el programa de ejecución convenido en el contrato.

Artículo 113. Las funciones de la residencia serán las siguientes:

I. Supervisar, vigilar, controlar y revisar la ejecución de los trabajos.

...

VI. Vigilar y controlar el desarrollo de los trabajos, en sus aspectos de calidad, costo, tiempo y apego a los programas de ejecución de los trabajos, de acuerdo con los avances, recursos asignados y rendimientos pactados en el contrato. Cuando el proyecto requiera de cambios estructurales, arquitectónicos, funcionales, de proceso, entre otros, deberá recabar por escrito las instrucciones o autorizaciones de los responsables de las áreas correspondientes.

...

XIV. Verificar la correcta conclusión de los trabajos, debiendo vigilar que el Área requirente reciba oportunamente el inmueble en condiciones de operación, así como los planos correspondientes a la construcción final, los manuales e instructivos de operación y mantenimiento y los certificados de garantía de calidad y funcionamiento de los bienes instalados.

Artículo 115. Las funciones de la supervisión serán las que a continuación se señalan:

...

IV. Integrar y mantener al corriente el archivo derivado de la realización de los trabajos, el cual contendrá, entre otros, los siguientes documentos.

...
f) Contratos, convenios, programas de obra y suministros, números generadores, cantidades de obra realizadas y faltantes de ejecutar y presupuesto.
...

VI. Dar seguimiento al programa de ejecución convenido para informar al residente sobre las fechas y las actividades críticas que requieran seguimiento especial, así como sobre las diferencias entre las actividades programadas y las realmente ejecutadas, y para la aplicación de retenciones económicas, penas convencionales, descuentos o la celebración de convenios. *

...
XVII. Verificar la debida terminación de los trabajos dentro del plazo convenido.

Artículos 6, fracciones IV y V, 9, fracción X, 10, primer y segundo párrafos, 11, 12 y 32 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

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

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.

Artículo 9. Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la Administración

Pública Centralizada, el Titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

...

X. Secretaría de Salud

Artículo 10. Al frente de cada dependencia habrá un titular que, para el despacho de los asuntos que le competan, se auxiliará con subsecretarios o sus equivalentes, directores generales, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y demás prestadores de servicios de apoyo técnico o asesoría, en términos de lo dispuesto por esta ley, cuando así lo señalen sus respectivos reglamentos interiores y lo determinen sus presupuestos.

Cada dependencia contará, además, con una unidad administrativa o áreas subordinadas al titular de la misma, responsables de la planeación, presupuestación, programación, ejercicio, evaluación del desempeño del presupuesto a su cargo y difusión de la información financiera, en términos de las disposiciones aplicables.

Artículo 11. Corresponde originalmente a los titulares de las dependencias, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los servidores públicos subalternos cualquiera de sus atribuciones, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo deban ser ejercidas exclusivamente por dichos titulares. Para su validez, los actos de delegación deberán constar por escrito y publicarse en la Gaceta Oficial del Estado.

Artículo 12. Los titulares de las dependencias centralizadas tendrán las atribuciones comunes siguientes:

I. Coordinar, en la esfera de su competencia y por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo, la política gubernamental, y ejercer sus atribuciones en términos de lo dispuesto por esta ley, demás legislación aplicable y el reglamento interior respectivo;

II. Representar legalmente a la dependencia a su cargo y, en los asuntos que así se determine, al Gobierno del Estado por acuerdo expreso del titular del Poder Ejecutivo;

III. Formular, en el ámbito de su competencia, proyectos de ley, decreto, reglamentos, acuerdos y convenios, los que remitirán para su autorización al Gobernador del Estado, a través de la Secretaría de Gobierno, para los efectos, según el caso, de lo dispuesto por los artículos 34 fracción III, 49 fracción III y 50 primer y segundo párrafos, de la Constitución Política del Estado, así como 8 fracción II de esta ley;

IV. Comparecer ante el Congreso del Estado, a convocatoria expresa de éste y por conducto del Gobernador, para dar cuenta del estado que guarda la dependencia a su cargo; o por instrucción del Gobernador cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su respectivo ramo;

V. Realizar, en los casos que así proceda, acciones de coordinación con autoridades federales, de otras entidades federativas o de los Ayuntamientos del Estado;

VI. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones y aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia;

VII. Celebrar, conforme a lo dispuesto por el artículo 8 fracción VII de esta ley, acuerdos y convenios en el ámbito de su competencia, previa autorización escrita del Gobernador del Estado;

VIII. Celebrar, en la esfera de su competencia, contratos en los términos señalados por esta ley y demás leyes del Estado;

IX. Certificar y, en su caso, expedir copias de los documentos que se encuentren en los archivos de su dependencia;

X. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos de la dependencia a su cargo, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otra forma por la Constitución o leyes del Estado;

XI. Nombrar al titular de la unidad administrativa responsable de la presupuestación, programación y ejercicio del presupuesto de la dependencia que corresponda, en los términos que establezca el reglamento interior respectivo;

XII. Elaborar la estadística de la dependencia a su cargo, para la integración de la Estadística General del Gobierno del Estado;

XIII. Establecer, en términos de lo dispuesto por el artículo 8 fracción V de esta ley, y conforme a las prioridades señaladas en el Plan Veracruzano de Desarrollo, las políticas de desarrollo de las entidades paraestatales del sector correspondiente, así como planear, coordinar, vigilar y evaluar su operación y resultados, de conformidad con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas;

XIV. Tener bajo su adscripción directa, para la atención y despacho de los asuntos de su competencia, los órganos administrativos desconcentrados creados por Decreto del titular del Poder Ejecutivo del Estado, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia o dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso;

XV. Designar a los prestadores de servicios de apoyo técnico o asesoría que requieran para el mejor desempeño de sus funciones y de conformidad con el presupuesto respectivo;

XVI. Expedir los Manuales de Organización, Procedimientos y Servicios al Público necesarios para el funcionamiento de la dependencia a su cargo, los que deberán contener información sobre su estructura, organización y forma de realizar las actividades que están bajo su responsabilidad, así como sobre sus sistemas de comunicación y coordinación. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno deberán mantenerse permanentemente actualizados;

XVII. Atender las incidencias de carácter laboral y aplicar las sanciones que correspondan;

XVIII. Asesorar a los Municipios del Estado, cuando así lo soliciten, en la esfera de su competencia; y

XIX. Las demás que expresamente se señalen en esta Ley y las leyes del Estado.

Artículo 32. Son atribuciones del Secretario de Salud, conforme a la distribución de competencias que establezca su reglamento interior, las siguientes:

I. Proponer las políticas, conducir y evaluar los programas de salud de acuerdo con el Plan Veracruzano de Desarrollo;

II. Planear, normar, establecer, coordinar y evaluar el sistema integral de servicios de salud y asistencia para el Estado, en coordinación con instituciones de salud de los gobiernos federal, estatal, y municipales, y con instituciones sociales y privadas;

III. Planear y ejecutar las campañas sobre servicios médicos, salud pública y asistencia social, y, en su caso, en coordinación con las autoridades federales y municipales, e instituciones sociales y privadas;

IV. (Derogada);

V. En coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y con las autoridades federales y municipales competentes, participar en la formulación, conducción y evaluación de las políticas de saneamiento ambiental;

VI. Dictar normas técnicas en materia de salubridad local y verificar su cumplimiento;

VII. Planear y coordinar las acciones de docencia, investigación y capacitación que en el campo de la salud pública se realicen en el Estado;

VIII. En coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, vigilar y controlar la asistencia pública en la entidad;

IX. Administrar los bienes y fondos que el Gobierno Estatal destine a los servicios de salud;

X. Coadyuvar con la autoridad federal en la vigilancia del cumplimiento de las leyes federales en materia de salud, así como de sus reglamentos;

XI. Proponer las bases para que los Gobiernos federal y estatales participen en la realización de programas destinados a promover la salud y educar a la población en esta materia;

XII. Apoyar a los Municipios de la Entidad que lo soliciten, en la instrumentación de medidas y acciones en materia de atención médica, salud pública y asistencia social; y

XIII. Promover, organizar y participar en conferencias, convenciones, encuentros y congresos relacionados con el derecho a la salud.

XIV. Coordinar y ejecutar las políticas y acciones que corresponden al Gobierno del Estado en relación al Seguro Popular.

XV. Establecer las normas para orientar los servicios de asistencia social en materia de salud, que presten los sectores público, social y privado y proveer su cumplimiento.

XVI. Instrumentar, coordinar y operar el Registro Estatal de Personas Morales Prestadoras de Servicios Médicos, Guarderías y Velatorios.

Artículos 2, 46, fracciones I, II, III, XXI y XXII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz.

Artículo 2. Son sujetos de esta Ley:

I.- Los servidores públicos, entendiéndose como tales, a los Diputados el Gobernador, los Secretarios del Despacho, el Procurador General de Justicia, el Contralor General; los

Magistrados; los Presidentes Municipales o de Concejos Municipales y los Síndicos; el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano y el Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos; los titulares o sus equivalentes, de las entidades de la administración pública estatal y municipal y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los Poderes del Estado; y

II.- Todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos estatales.

Artículo 46. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan:

I.- Cumplir con diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar exclusivamente para los fines a que están afectos, los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, así como las facultades que le sean atribuidas o la información reservada de la que tenga conocimiento por su función;

XXI.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y

XXII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Artículo 14, fracciones V, VI y XIII de la Ley que crea el organismo público descentralizado SESVER.

Artículo 14. El director general de Servicios de Salud de Veracruz tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

...

V. Ejecutar el programa de trabajo y ejercer el presupuesto del organismo.

VI. Celebrar los convenios, contratos y actos jurídicos que sean indispensables para el ejercicio de las funciones de Servicios de Salud de Veracruz.

...

XIII. Las demás que le confiera la Junta de Gobierno y las disposiciones legales aplicables.

Artículos 5, 7, 10, 11, 12, fracciones I y XXVII, 13, fracciones I, III, VIII, XXVII y XXXV, 17 Bis, fracciones I, II, IV, V, VI, VII y XIX del Reglamento Interior de SESVER.¹⁵

Artículo 5. El Director General, para el desempeño de sus funciones, se auxiliará de Directores de Área, Subdirectores, Jefes de Departamento, prestadores de servicios de apoyo técnico, así como de los órganos y unidades administrativas que sean necesarios, de conformidad con el presupuesto asignado, en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica, este Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Las funciones inherentes de cada área administrativa se desarrollarán de conformidad con la distribución de competencias que establece el presente Reglamento.

Artículo 7. Las unidades administrativas del Organismo estarán obligadas a coordinar entre sí sus actividades, a proporcionarse mutua ayuda, cooperación y asesoría; se

¹⁵ Reformado mediante Acuerdo 903/67 publicado en la Gaceta Oficial del Estado número 153 de fecha 17 de abril de 2015.

regirán por las normas legales aplicables a su funcionamiento, por las disposiciones de este Reglamento y por los Manuales de Organización, Procedimientos y Servicios al Público que para tal efecto se expidan.

Artículo 10. La representación, trámite y resolución de los asuntos competencia del Organismo, corresponden originalmente al Director General.

Artículo 11. El Director General contará con un área de apoyo, misma que estará integrada por la Secretaria Ejecutiva, una Secretaria Operativa, un Analista Administrativo, un Auxiliar Administrativo y un Conductor Ejecutivo; quienes dependerán en forma directa del Director General del Organismo, y quienes de acuerdo a sus funciones forman parte del personal de confianza.

Artículo 12. El Director General tendrá las siguientes atribuciones:

I. Establecer, dirigir y controlar las políticas del Organismo, así como coordinar y evaluar la operación de las unidades administrativas y la de los órganos desconcentrados.

...

XXVII. Procurar una adecuada y eficiente administración de los recursos humanos, financieros y materiales asignados al Organismo, en estricto apego a las disposiciones de carácter legal, para poder cumplir con los objetivos, compromisos y programas establecidos.

Artículo 13. Son facultades generales de los Directores de las Unidades Administrativas, las siguientes:

I. Planear, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar, el desarrollo de las funciones encomendadas al área administrativa a su cargo, de conformidad con los lineamientos y directrices que determine el Director General.

...

III. Realizar investigaciones, formular dictámenes e informes, así como emitir opiniones relativas a la competencia del área

administrativa a su cargo, con el objeto de informar dichos asuntos a la Dirección General.

...

VIII. Atender con diligencia los requerimientos de información y documentos por parte de los entes fiscalizadores y demás organismos que lo requieran, así como solventar oportunamente las observaciones, recomendaciones, salvedades, contingencias y limitaciones al alcance que deriven de dichas supervisiones, revisiones y/o auditorías efectuadas al Organismo.

...

XXVII. Vigilar y garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en todos los asuntos encomendados, con la asesoría de la Dirección de Asuntos Jurídicos.

...

XXXV. Las demás facultades que les señalen otras disposiciones legales o las que les confiera el Director General.

Artículo 17 BIS. Corresponde al Director de Infraestructura, lo siguiente:

I. Previo acuerdo con el Director General de Servicios de Salud coadyuvar con la Dirección Administrativa en la contratación de obra ante terceros los estudios y proyectos para la construcción, diseño y rehabilitación de inmuebles de salud.

II. Revisar, dictaminar y validar los estudios y proyectos de construcción, diseño y rehabilitación de inmuebles de salud.

...

IV. Aplicar las políticas acerca de las normas, bases y especificaciones vigentes sobre la construcción, diseño y rehabilitación de inmuebles de salud.

V. Elaborar el presupuesto para la licitación y contratación correspondiente para el mantenimiento y servicios generales hospitalarios, de conformidad con los recursos autorizados por la Dirección Administrativa de Servicios de Salud.

VI. Revisar que los ajustes en los costos de construcción de las obras, se apeguen a lo establecido en la normatividad correspondiente.

VII. Verificar que las obras reportadas como concluidas, cumplan las condiciones establecidas en el contrato, a fin de proceder a su finiquito y a su correspondiente entrega recepción a los entes operadores.

...

XIX. Las demás que deriven de las disposiciones legales aplicables y las que expresamente le sean conferidas por las autoridades superiores.

Reglas Técnicas de Auditoría Pública para el Procedimiento de Fiscalización Superior en el Estado de Veracruz, publicadas en la Gaceta Oficial número extraordinario 036, tomo I del veinticinco de enero de dos mil diecisiete. Respecto de éstas, el ORFIS no precisó qué reglas en específico resultaron aplicables, razón por la que se prescinde de su transcripción a fin de evitar su lectura innecesaria.

Ahora, de manera diferenciada, el ORFIS precisó la fundamentación que se transcribe a continuación.

Respecto del ciudadano Ricardo Sandoval Aguilar:

Artículo 186, fracción XI del Código Financiero para el Estado de Veracruz.

Artículo 186. 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 de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, este Código, la Ley de Contabilidad y demás disposiciones aplicables, para lo cual contarán con las siguientes responsabilidades en el ejercicio del gasto público:

...

XI. Llevar el control presupuestal y establecer los procedimientos para la correcta y transparente

aplicación de los fondos públicos, tanto en materia de gasto corriente como de inversión pública.

Artículo 18, fracciones I, IV, IX, XI, XXXII, LXV y LXVI del Reglamento Interior de SESVER.

Artículo 18. Corresponde a la Dirección Administrativa, lo siguiente:

I. Previo acuerdo con el Director General, establecer las políticas, normas, sistemas y procedimientos para la administración integral de los recursos humanos, materiales y financieros de que disponga el Organismo, así como lo relativo a las áreas de tecnologías de la información y de servicios generales.

...

IV. Asesorar, Coordinar y Supervisar a los titulares de las áreas administrativas de las Jurisdicciones Sanitarias y Unidades de Atención Hospitalaria en materia de control administrativo y presupuestal; sin perjuicio de las responsabilidades que les correspondan respecto del manejo, asignación, registro y comprobación de los recursos financieros, materiales y humanos, así como en materia de servicios generales y tecnologías de la información de la Jurisdicción Sanitaria o Unidad Hospitalaria de su competencia.

...

IX. Administrar los recursos humanos, materiales y financieros del Organismo, autorizando y regulando el ejercicio del presupuesto de las unidades administrativas del mismo y de sus órganos desconcentrados.

...

XI. Realizar las transferencias, ampliaciones y modificaciones de los Recursos Financieros que se requieran, cumpliendo con la normatividad establecida en la materia, previo acuerdo con el Director General.

...

XXXII. Coordinar y apoyar la ejecución de los programas de capacitación técnico administrativa del Organismo.

...

LXV. Disponer las medidas necesarias para la preservación y resguardo de los archivos de la dependencia.

LXVI. Establecer y coordinar el sistema de administración de documentos y archivo del Organismo, así como proporcionar la información institucional derivada de éste a las autoridades, unidades administrativas y órganos desconcentrados que lo requieran.

...

Respecto del ciudadano Edgar Rodrigo Solano Amador:

Artículos 2, fracciones II y III, 14 y 23 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Artículo 2. Para los efectos de este Reglamento se aplicarán las definiciones establecidas en el artículo 2 de la Ley. Asimismo, se entenderá por:

...

II. Área responsable de la contratación: la facultada en la dependencia o entidad para realizar los procedimientos de contratación, a efecto de realizar obras públicas o contratar servicios relacionados con las mismas.

III. Área responsable de la ejecución de los trabajos: la facultada en la dependencia o entidad para llevar la administración, control y seguimiento de los trabajos hasta la conclusión definitiva de los contratos de obras públicas o de servicios relacionados con las mismas.

Artículo 14. El titular del Área responsable de la ejecución de los trabajos deberá mantener actualizado, a través de los sistemas establecidos por la Secretaría de la Función Pública, el estado que guarden el avance físico y financiero de las obras, así como la situación en que se encuentren los adeudos a cargo de los contratistas derivados de anticipos no amortizados, finiquitos no liquidados o materiales y equipos no devueltos.

En cualquier momento, la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control podrán verificar la información a que se refiere el párrafo anterior.

La Secretaría de la Función Pública directamente o a través de los órganos internos de control, en el ejercicio de la facultad que le otorga el segundo párrafo del artículo 75 de la Ley, podrá solicitar datos e informes relacionados con actos relativos a obras y servicios, así como el acceso a la Bitácora, y los servidores públicos y contratistas estarán obligados a proporcionarlos. Los contratistas que no aporten la información que les requiera la Secretaría de la Función Pública, en ejercicio de sus facultades de inspección, vigilancia y auditoría, serán sancionados en los términos que establece el Título Sexto de la Ley.

Artículo 23. Los servidores públicos que aprueben los proyectos para la realización de obras o servicios serán responsables de vigilar que las acciones, planes y programas se lleven a cabo conforme a lo autorizado, incluso de todas las modificaciones que se realicen a dichos proyectos, así como de que los proyectos autorizados se terminen en su totalidad.

Tratándose de proyectos de las obras de gran complejidad a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 24 de la Ley, el servidor público facultado para autorizar el proyecto ejecutivo emitirá el dictamen técnico que justifique el carácter de dichas obras y verificará los avances de los proyectos respectivos.

Las dependencias y entidades al elaborar el proyecto y programa de realización de cada obra o servicio deberán prever los siguientes aspectos:

I. El presupuesto requerido en forma total y, en su caso, para cada uno de los ejercicios presupuestales, considerando cuando proceda los cargos adicionales que deban cubrirse con motivo de la realización de la obra a que se refiere el artículo 220 del presente Reglamento;

II. Los periodos necesarios para la elaboración de los estudios y proyectos específicos de ingeniería, arquitectura y de instalaciones y, en su caso, periodos de prueba, normas de calidad y especificaciones de construcción;

III. El análisis costo beneficio que deberán elaborar conforme a las disposiciones que emita la Secretaría, y

IV. La convocatoria a la licitación pública y modelos de contratos necesarios para la realización de los trabajos.

Los programas de ejecución de los trabajos indicarán las fechas previstas de comienzo y terminación de todas sus fases, considerando las acciones previas a su iniciación y las condiciones climáticas, geográficas y demás características ambientales esperadas en la zona o región donde deban realizarse.

Pues bien, de la totalidad de fundamentos citados se observa que aun cuando el ORFIS incurrió en una fundamentación superflua, de ésta es posible identificar algunos preceptos que sustentan la responsabilidad determinada a cargo de los actores, los cuales fueron resaltados anteriormente para distinguirlos.

Así, en el caso del ciudadano [REDACTED] exdirector administrativo, la responsabilidad a su cargo se encuentra correctamente fundada en los artículos 110 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, 186, fracción XI del Código Financiero para el Estado de Veracruz, 13, fracciones I y XXVII y 18, fracciones IX y XI del Reglamento Interior de SESVER, disposiciones que tienen relación con los motivos expuestos en las resoluciones administrativas tal como se muestra enseguida:

Fundamentación	Motivación
Artículo 110. La ejecución de los trabajos deberá realizarse con la secuencia y en el tiempo previsto en el programa de ejecución convenido en el contrato.	La obra se encontró sin iniciar, lo que provocó un incumplimiento al periodo de ejecución programado. El ciudadano Ricardo Sandoval Aguilar, en su carácter de director administrativo, intervino en representación de SESVER en el contrato de obra pública del veintiuno de diciembre de dos mil quince correspondiente a la terminación de

	<p>un centro de salud en la localidad de Cerro Azul, municipio de Cerro Azul, Veracruz, de ahí que con la suscripción de dicho contrato tenía claramente responsabilidad respecto de la obra, ya que el objeto no se cumplió en los términos especificados.</p> <p>Los trabajos ejecutados en etapas anteriores fueron encontrados sin terminar y en condiciones de abandono con hallazgos de deterioro.</p>
<p>Artículo 13. Son facultades generales de los Directores de las Unidades Administrativas, las siguientes:</p> <p>I. Planear, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar, el desarrollo de las funciones encomendadas al área administrativa a su cargo, de conformidad con los lineamientos y directrices que determine el Director General.</p> <p>XXVII. Vigilar y garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en todos los asuntos encomendados, con la asesoría de la Dirección de Asuntos Jurídicos.</p>	<p>Los exservidores públicos resultan responsables directos en tanto que hicieron caso omiso a las obligaciones que la normativa les imponía, ya que se evidenció que sus acciones y omisiones derivaron en el abandono de la obra con anticipo no aplicado, así como en volúmenes pagados no ejecutados.</p> <p>Los exservidores públicos estaban obligados -entre otras- a responsabilizarse de la posesión, vigilancia y conservación de los bienes que administraron, así como de la correcta aplicación de los recursos que les fueron asignados; a abstenerse de hacer o promover pago alguno que no estuviera previsto en el presupuesto autorizado o determinado en las leyes de la materia; a cumplir con la máxima diligencia el servicio que les fue encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que causara la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implicara abuso o ejercicio</p>

		<p>indebido de un empleo, cargo o comisión; a formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir con las disposiciones legales que determinan el manejo de los recursos económicos públicos; a comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que prestaron sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes aplicables con motivo de su cargo; a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.</p> <p>En resumen, debían responsabilizarse por el debido cumplimiento de las obligaciones que les imponía la ley, sin embargo, incurrieron en su gestión en acciones y omisiones que se estimaron dentro de las previstas como de daño patrimonial, específicamente la observación número TP-088/2016/002 DAÑ consistente en que los exservidores públicos ejercieron recursos y no comprobaron el gasto, ya que existió un anticipo otorgado que no fue amortizado ni se presentó evidencia de su aplicación en la obra, la cual se encontró suspendida en condiciones de abandono, así como por trabajos pagados no ejecutados.</p>
Artículo 186. Los respectivos titulares de las unidades administrativas en las dependencias o entidades de su		Los exservidores públicos ejercieron recursos y no comprobaron el gasto dado que existió un anticipo otorgado

<p>adscripción, serán responsables del ejercicio del gasto público asignado a la dependencia o entidad de que se trate de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, este Código, la Ley de Contabilidad y demás disposiciones aplicables, para lo cual contarán con las siguientes responsabilidades en el ejercicio del gasto público:</p> <p>...</p> <p>XI. Llevar el control presupuestal y establecer los procedimientos para la correcta y transparente aplicación de los fondos públicos, tanto en materia de gasto corriente como de inversión pública.</p>	<p>que no fue amortizado, aunado a que no se presentó evidencia de su aplicación en la obra o de su reintegro.</p>
<p>Artículo 18. Corresponde a la Dirección Administrativa, lo siguiente:</p> <p>...</p> <p>IX. Administrar los recursos humanos, materiales y financieros del Organismo, autorizando y regulando el ejercicio del presupuesto de las unidades administrativas del mismo y de sus órganos desconcentrados.</p> <p>...</p> <p>XI. Realizar las transferencias, ampliaciones y modificaciones de los Recursos Financieros que se requieran, cumpliendo con la normatividad establecida en la materia, previo acuerdo con el Director General.</p>	<p>No se tiene evidencia de que el anticipo otorgado haya sido amortizado, aplicado en la obra o reintegrado, sin que en el recurso de reconsideración el ciudadano Ricardo Sandoval Aguilar haya aportado elementos adicionales que trasciendan en la observación de daño patrimonial determinada.</p>

Mientras que en el caso del ciudadano [REDACTED] exdirector de Infraestructura, la responsabilidad a su cargo se encuentra correctamente fundada en los artículos 110 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, 13, fracciones

I y XXVII, 17 Bis, fracciones I, II y IV del Reglamento Interior de SESVER en relación con los artículos 2, fracciones II y III, 14, primer párrafo y 23, primer párrafo del Reglamento citado en primer término, disposiciones que guardan correspondencia con los motivos expuestos en las resoluciones administrativas tal como se muestra enseguida:

Fundamentación	Motivación
<p>Artículo 110. La ejecución de los trabajos deberá realizarse con la secuencia y en el tiempo previsto en el programa de ejecución convenido en el contrato.</p>	<p>La obra se encontró sin iniciar, lo que provocó un incumplimiento al periodo de ejecución programado.</p> <p>La responsabilidad del ciudadano Edgar Rodrigo Solano Amador deviene de la suscripción del contrato de obra pública del veintiuno de diciembre de dos mil quince correspondiente a la terminación de un centro de salud en la localidad de Cerro Azul, municipio de Cerro Azul, Veracruz, respecto de la cual se tiene evidencia del anticipo no aplicado y de volúmenes pagados no ejecutados, así como del incumplimiento en el periodo de ejecución.</p> <p>Los trabajos ejecutados en etapas anteriores fueron encontrados sin terminar y en condiciones de abandono con hallazgos de deterioro.</p>
<p>Artículo 13. Son facultades generales de los Directores de las Unidades Administrativas, las siguientes:</p> <p>I. Planear, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar, el desarrollo de las funciones encomendadas al área administrativa a su cargo, de conformidad con los lineamientos y</p>	<p>Los exservidores públicos resultan responsables directos en tanto que hicieron caso omiso a las obligaciones que la normativa les imponía, ya que se evidenció que sus acciones y omisiones derivaron en el abandono de la obra con anticipo no aplicado, así como en volúmenes pagados no ejecutados.</p>



<p>directrices que determine el Director General.</p> <p>XXVII. Vigilar y garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en todos los asuntos encomendados, con la asesoría de la Dirección de Asuntos Jurídicos.</p>	<p>Los exservidores públicos estaban obligados -entre otras- a responsabilizarse de la posesión, vigilancia y conservación de los bienes que administraron, así como de la correcta aplicación de los recursos que les fueron asignados; a abstenerse de hacer o promover pago alguno que no estuviera previsto en el presupuesto autorizado o determinado en las leyes de la materia; a cumplir con la máxima diligencia el servicio que les fue encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que causara la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implicara abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; a formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir con las disposiciones legales que determinan el manejo de los recursos económicos públicos; a comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que prestaron sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes aplicables con motivo de su cargo; a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.</p> <p>En resumen, debían responsabilizarse por el debido cumplimiento de las obligaciones que les imponía la ley, sin embargo, incurrieron en su gestión en acciones</p>
---	--

		<p>y omisiones que se estimaron dentro de las previstas como de daño patrimonial, específicamente la observación número TP-088/2016/002 DAÑ consistente en que los exservidores públicos ejercieron recursos y no comprobaron el gasto, ya que existió un anticipo otorgado que no fue amortizado ni se presentó evidencia de su aplicación en la obra, la cual se encontró suspendida en condiciones de abandono, así como por trabajos pagados no ejecutados.</p>
<p>Artículo 17 BIS. Corresponde al Director de Infraestructura, lo siguiente:</p> <p>I. Previo acuerdo con el Director General de Servicios de Salud coadyuvar con la Dirección Administrativa en la contratación de obra ante terceros los estudios y proyectos para la construcción, diseño y rehabilitación de inmuebles de salud.</p> <p>II. Revisar, dictaminar y validar los estudios y proyectos de construcción, diseño y rehabilitación de inmuebles de salud.</p> <p>...</p> <p>IV. Aplicar las políticas acerca de las normas, bases y especificaciones vigentes sobre la construcción, diseño y rehabilitación de inmuebles de salud.</p>		<p>[Nota de la Sala Superior: se desprende que la cita de estos preceptos se relaciona con los expuestos en el recuadro inmediato inferior, por lo que la motivación aquí transcrita se estima aplicable respecto de ambos ordenamientos.]</p> <p>Los exservidores públicos ejercieron recursos y no comprobaron el gasto dado que existió un anticipo otorgado que no fue amortizado, aunado a que no se presentó evidencia de su aplicación en la obra o de su reintegro.</p> <p>No se presentó evidencia de la aplicación del anticipo previo a la solicitud de cancelación del contrato por parte del contratista, pese a que a esa fecha ya existían irregularidades respecto de las cuales no se realizó alguna acción preventiva o de seguimiento.</p>
<p>Artículo 2. Para los efectos de este Reglamento se aplicarán las definiciones establecidas en el</p>		<p>La ausencia de acciones por parte del ciudadano Edgar Rodrigo Solano</p>

artículo 2 de la Ley. Asimismo, se entenderá por:

...

II. Área responsable de la contratación: la facultada en la dependencia o entidad para realizar los procedimientos de contratación, a efecto de realizar obras públicas o contratar servicios relacionados con las mismas.

III. Área responsable de la ejecución de los trabajos: la facultada en la dependencia o entidad para llevar la administración, control y seguimiento de los trabajos hasta la conclusión definitiva de los contratos de obras públicas o de servicios relacionados con las mismas.

Artículo 14. El titular del Área responsable de la ejecución de los trabajos deberá mantener actualizado, a través de los sistemas establecidos por la Secretaría de la Función Pública, el estado que guarden el avance físico y financiero de las obras, así como la situación en que se encuentren los adeudos a cargo de los contratistas derivados de anticipos no amortizados, finiquitos no liquidados o materiales y equipos no devueltos.

Artículo 23. Los servidores públicos que aprueben los proyectos para la realización de obras o servicios serán responsables de vigilar que las acciones, planes y programas se lleven a cabo conforme a lo autorizado, incluso de todas las

Amador respecto de los volúmenes pagados no ejecutados le confieren responsabilidad.

La justificación del ciudadano Edgar Rodrigo Solano Amador en torno a que la obra no se llevó a cabo debido al retraso del pago en el que incurrió la Secretaría de Finanzas y Planeación, así como que el hecho de que no se haya materializado el reintegro del anticipo era una cuestión ajena a sus atribuciones, es insuficiente puesto que no presentó evidencia de que tal situación se hubiera denunciado ante la autoridad competente.

No existe evidencia del reintegro del anticipo otorgado ni de los intereses que se generarán hasta la fecha en que se realice, sin dejar de lado la ausencia de evidencia documental de acciones legales y administrativas que se hayan realizado para extinguir las obligaciones contractuales.

modificaciones que se realicen a dichos proyectos, así como de que los proyectos autorizados se terminen en su totalidad.	
---	--

En estas condiciones, se considera que aun cuando se invocaron diversos preceptos jurídicos innecesarios, fue debida la fundamentación y motivación de la responsabilidad determinada a los exservidores públicos en tanto que es posible identificar aquellos en los que se sustentó la motivación expuesta, de modo que los interesados pudieron conocerla y cuestionarla.

A propósito de la fundamentación excesiva de los actos administrativos, resulta aplicable por identidad de razón la tesis de jurisprudencia que se cita enseguida:

FUNDAMENTACIÓN EXCESIVA DE LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. NO GENERA INDEFENSIÓN NI INCERTIDUMBRE JURÍDICA EN EL PARTICULAR, SIEMPRE QUE ÉSTAS CITEN LAS PORCIONES NORMATIVAS EN QUE SUSTENTEN LAS ATRIBUCIONES EJERCIDAS. Para estimar cumplida la garantía de fundamentación y motivación a que se refiere el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para todo acto de autoridad, se requiere de la adecuación entre motivos y fundamentos. Ahora bien, si la fundamentación llega a ser excesiva por señalarse preceptos en cuyas hipótesis no encuadra la actuación de la autoridad administrativa, tal exceso no produce indefensión ni incertidumbre jurídica en el particular, siempre que ésta cite las porciones normativas en que sustente las atribuciones ejercidas y que, además, hubiere motivado el porqué se apoyó en ellas, esto es, su adecuación al caso concreto, dado que en dicho supuesto el gobernado tendrá pleno conocimiento de los motivos y fundamentos que rigen el acto de autoridad que invade su esfera legal y, por tanto, estará en plenas condiciones de desplegar una adecuada defensa. Lo anterior se ejemplifica cuando la autoridad funda su actuación

en diversas fracciones del artículo 144 de la Ley Aduanera, si dentro de ellas encuentra sustento la función realizada.¹⁶

Luego, la nulidad declarada por indebida fundamentación y motivación debe quedar insubsistente, motivo por el que se prescinde del estudio del segundo agravio planteado por el ORFIS dado que no producirá un resultado distinto.

Ahora, previo a dictar la decisión que corresponde y debido a que la Sala Unitaria prescindió del estudio de diversos conceptos de impugnación de los actores, esta Sala Superior, en sustitución de aquella, analizará tales planteamientos omitidos en el considerando siguiente.

IV. Estudio de los planteamientos omitidos en la primera instancia.

Para mejor comprensión de lo que será estudiado enseguida, se identifican los conceptos de impugnación analizados y los omitidos por la Sala Unitaria.

Conceptos	Pronunciamiento respecto de los conceptos de Ricardo Sandoval Aguilar	Pronunciamiento respecto de los conceptos de Edgar Rodrigo Solano Amador
1°	Fundados, estudiados en conjunto.	Fundado, estudiado en conjunto con el tercero.
2°		Omitido, sí fue advertido, pero no se realizó el estudio. ¹⁷
3°		Fundado ¹⁸ , estudiado en conjunto con el primero.
4°		Infundado
5°	Prescindidos por resultar suficientes los anteriores para obtener la nulidad.	Omitidos, no fueron advertidos.
6°		
7°		
8°	Infundado.	

¹⁶ Registro 168128, Tesis XV.4o. J/10, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, enero de 2009, p. 2462.

¹⁷ En la página 35 de la sentencia se dijo que resultaba fundado, sin embargo, dicho concepto de impugnación no fue estudiado, el analizado correspondió al tercer concepto de impugnación tal como se observa desde la página 23 de aquella.

¹⁸ En la página 37 de la sentencia se dijo que se abstenía de su análisis, sin embargo, en realidad ese concepto de impugnación sí fue estudiado tal como se observa desde la página 23 de aquella.

A modo de recapitulación, se tiene que:

- El estudio de los conceptos de impugnación primero, segundo y tercero del ciudadano Ricardo Sandoval Aguilar, así como del primero y tercero del ciudadano Edgar Rodrigo Solano Amador ya fue objeto de revisión en los considerandos 3.6 y 3.6.1 de esta resolución.
- El estudio del octavo concepto de impugnación del ciudadano Ricardo Sandoval Aguilar no puede ser objeto de revisión dado que no existe agravio alguno al respecto.
- El estudio del cuarto concepto de impugnación del ciudadano Edgar Rodrigo Solano Amador ya fue objeto de revisión en el considerando 3.4 de esta resolución.

Luego, serán estudiados los conceptos de impugnación quinto, sexto y séptimo del ciudadano [REDACTED] así como el segundo, quinto y sexto conceptos del ciudadano Edgar Rodrigo Solano Amador dado que no fueron analizados en su momento.

No es obstáculo para ello que el ciudadano [REDACTED] no haya interpuesto el recurso de revisión de la sentencia para inconformarse de esa omisión, pues el estudio que se efectuará obedece a que las consideraciones que sustentaron la nulidad declarada deben quedar insubsistentes y a que no existe la figura del reenvío en esta instancia, de ahí que previo a decidir la solución del asunto sea necesario cerciorarse si con los restantes planteamientos de los actores es posible mantener el sentido de la sentencia o, si por el contrario, éste debe ser revocado para dictarse otro en su lugar.

Así, se resumen a continuación los argumentos a analizar.

Ricardo Sandoval Aguilar:

- Quinto. El ORFIS omitió valorar debidamente las pruebas aportadas pues solo mencionó que no se solventaba el daño

patrimonial, pero no dio a conocer las razones por las que reiteró que los documentos aportados no satisfacen las pensiones.

- Sexto. En el resolutivo segundo de la resolución impugnada se instruyó al director de Asuntos Jurídicos a interponer una denuncia ante la Fiscalía General del Estado, sin especificar qué elementos tuvo a la mano para concluir que el exservidor público incurrió en acciones contrarias a la ley.

En contraste, en el resolutivo quinto en donde se ordenó hacer del conocimiento de la Secretaría de Finanzas y Planeación la resolución y el crédito fiscal determinado para su cobro, se precisó que esto sería hasta que quedara firme la resolución.


Lo anterior pone en evidencia la incongruencia al resolver, así como la transgresión a los derechos humanos y al principio de presunción de inocencia.

- Séptimo. Contrario a lo aseverado por el ORFIS, no puede considerarse que exista una observación de daño patrimonial respecto de un anticipo no amortizado porque el contrato de obra pública respectivo no ha finalizado, de modo que SESVER se encuentra en capacidad plena de iniciar el procedimiento de rescisión administrativa que le permita recuperar el anticipo que no hubiera sido amortizado.

Por otro lado, al ser múltiples las funciones de la administración pública existe una división de estas y una delegación de facultades genéricas o específicas, de modo que tendrá responsabilidad aquel servidor público a quien corresponda el ejercicio de las facultades.

En ese sentido, queda eximido de responsabilidad en virtud de la delegación de facultades en favor del director de Infraestructura.

Por último, la resolución no cumple con el principio de tipicidad ya que la cita de los preceptos aducidos como incumplidos no encuadran en la conducta supuestamente irregular.

- 
- Segundo. El ORFIS impuso el pago de una indemnización y una sanción excesiva sin haber analizado detenidamente el grado de participación del exservidor público en la supuesta comisión de las irregularidades administrativas.
 - Quinto. El procedimiento administrativo se encuentra viciado de origen porque el director de Asuntos Jurídicos carecía de competencia para emitir el oficio DGAJ/1890/11/2017 del seis de noviembre de dos mil diecisiete mediante el cual se informó al exservidor público el inicio de la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones, pues ninguno de los artículos invocados en ese oficio le concede la atribución respectiva, la cual debió ejercerse en forma indelegable por el titular del ORFIS.

No es obstáculo que el referido director fundamentara el oficio en el Acuerdo delegatorio de facultades publicado en la Gaceta Oficial del Estado con número 430 del veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, ya que esta disposición es ilegal debido a que el artículo 16 del Reglamento Interior del ORFIS establece que es atribución indelegable del auditor general el ordenar y resolver los procedimientos de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones, así como, en su momento, emitir las resoluciones correspondientes.

- Sexto. El ORFIS no fundamentó la resolución impugnada en los artículos 108, párrafo primero, 109, fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establecen la génesis del sistema de responsabilidad administrativa para los servidores públicos. En ese tenor, la resolución debe ser anulada por insuficiente fundamentación.

Del estudio de tales conceptos de impugnación se concluye que resultan **infundados** con base en las consideraciones siguientes.

4. Estudio del quinto concepto de impugnación de [REDACTED]

Es **infundado** el concepto de impugnación mencionado en tanto que se advierte de las páginas diez, once, doce y trece de la resolución impugnada que el ORFIS dio a conocer los motivos por los que consideró que las pruebas aportadas no solventaban la observación determinada.

Ahora, si tales consideraciones resultaban indebidas en estimación del actor, entonces debió señalar cuál prueba en específico le pareció indebidamente valorada para que esta Sala Superior pudiera analizar en concreto la valoración probatoria que se realizó. De lo contrario, es decir, al manifestar de forma genérica que las pruebas fueron valoradas indebidamente sin precisar de cuál o cuáles se trata, se pretende que esta órgano colegiado revise cada una de las pruebas aportadas y defina si su valoración fue correcta o no, lo cual se traduciría en una suplencia de la deficiencia de la queja que en este caso no procede.

4.1. Estudio del sexto concepto de impugnación de [REDACTED]

Es **infundado** el concepto de impugnación señalado puesto que la instrucción de interponer una denuncia ante la Fiscalía General del Estado no debe esperar a que la resolución administrativa impugnada adquiera firmeza legal.

En principio, conviene precisar que la instrucción de presentar la denuncia ante la Fiscalía General del Estado se fundamentó en los artículos 58 de la Ley 584 de Fiscalización y 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como que dicha determinación derivó de que el ORFIS presumió la actualización de conductas consideradas como delitos, derivado de los actos y hechos constitutivos de las irregularidades que originaron la substanciación de la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones del procedimiento de fiscalización.

Los preceptos de referencia disponen, respectivamente, lo siguiente:

Artículo 58. Si con motivo de la conclusión del Procedimiento de Fiscalización, el Órgano encuentra elementos para el fincamiento de otras responsabilidades, promoverá las acciones que procedan ante la autoridad competente.

Tratándose de responsabilidades de naturaleza penal, el Órgano formulará la denuncia ante el Ministerio Público por la posible comisión de delitos. El Órgano será coadyuvante del Ministerio Público en los términos de la legislación penal aplicable.

Artículo 222. Deber de denunciar

Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía.

Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes.

Cuando el ejercicio de las funciones públicas a que se refiere el párrafo anterior, correspondan a la coadyuvancia con las autoridades responsables de la seguridad pública, además de cumplir con lo previsto en dicho párrafo, la intervención de los servidores públicos respectivos deberá limitarse a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades competentes y, en su caso, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad a los detenidos por conducto o en coordinación con la policía.

No estarán obligados a denunciar quienes al momento de la comisión del delito detenten el carácter de tutor, curador, pupilo, cónyuge, concubina o concubinario, conviviente del imputado, los parientes por consanguinidad o por afinidad en la línea recta ascendente o descendente hasta el cuarto

grado y en la colateral por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive.

Al respecto, se considera que, según lo dispuso el legislador, el deber de denunciar del ORFIS deriva de que al concluir al procedimiento de fiscalización advierta elementos para el fincamiento de responsabilidades de naturaleza penal, de lo que se sigue que dicho deber en específico se actualiza al momento de emitir el resultado con el que concluye el procedimiento de fiscalización, con independencia de que éste sea impugnado en sede administrativa.

En esa tesitura, se justifica formular la denuncia respectiva pues se consideró de interés social que los hechos que pudieran ser constitutivos de delito se denunciaran de forma **inmediata** a fin de que la autoridad competente proceda a su investigación bajo los procedimientos, supuestos y sanciones propias de la responsabilidad penal.

Ahora, es importante aclarar que la investigación en materia penal se trata de una investigación paralela e independiente que tiene como objetivo determinar la existencia de una responsabilidad penal y, en su caso, imponer una sanción propia de esa materia, así como que la competencia para determinar dicho tipo de responsabilidad radica en una autoridad diferente, en un procedimiento y bajo un régimen jurídico distintos.

En ese orden, no debe supeditarse el cumplimiento de la obligación de denunciar al resultado que se obtenga en sede contenciosa administrativa respecto de la validez del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, habida cuenta que el artículo 109 constitucional establece que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en dicho precepto (política, penal, administrativa y civil) se desarrollarán autónomamente, lo que obedece a que cada procedimiento sigue una finalidad distinta y, por ello, se rige por leyes de naturaleza específica y diferente a las que regulan los procedimientos de las restantes responsabilidades. De ahí que puedan subsistir diversos procedimientos sin que lo que se resuelva en uno impacte en el otro, como lo sostiene la tesis aislada de rubro "PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE SE APLICA EL DERECHO

DISCIPLINARIO. SON INDEPENDIENTES Y AUTÓNOMOS DE AQUELLOS QUE, A PESAR DE ENCONTRARSE RELACIONADOS O BASADOS EN LOS MISMOS HECHOS, SEAN SOLUCIONADOS CON FUNDAMENTO EN EL DERECHO PENAL.”¹⁹, la cual resulta ilustrativa par el caso en particular.

Así, al tener naturaleza y finalidades distintas, no cabe supeditar la presentación de la denuncia ante la Fiscalía General del Estado al resultado que derive del juicio contencioso administrativo que nos ocupa.

Finalmente, en cuanto al principio de presunción de inocencia, se considera que es igualmente infundado el argumento en razón de que la presentación de la denuncia no implica ningún pronunciamiento en torno a la responsabilidad penal del exservidor público, pues éste en todo caso corresponde a la autoridad competente en la materia.

En esa medida, resulta innecesario que el ORFIS exponga “*los elementos que tuvo a la mano para concluir que el exservidor público incurrió en acciones contrarias a la ley*” dado que, con la instrucción de denunciar, no se adopta conclusión alguna.

4.2. Estudio del séptimo concepto de impugnación de



Son **infundados** los planteamientos contenidos en dicho concepto de impugnación con base en las razones siguientes.

En primer término, acerca del contrato de obra pública SESVER-DIS-FONREGION-2015-061-ICTP del veintiuno de diciembre de dos mil quince, es necesario tener presente que, de acuerdo con lo asentado en las resoluciones inicialmente recurrida e impugnada, el contratista solicitó la cancelación y/o la terminación anticipada del contrato dado que los insumos habían aumentado de costo, así como que no existió evidencia de que se haya reintegrado el anticipo y los intereses generados, ni de que se hayan iniciado las acciones legales y

¹⁹ Registro 2017127, Tesis I.4o.A.115 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 55, t. IV, junio de 2018, p. 3117.

administrativas procedentes para extinguir las obligaciones contractuales o para iniciar con los trabajos contratados.

En ese entendido, la responsabilidad del actor se ubica en el ejercicio dos mil dieciséis durante el desempeño de su cargo y se origina porque, en ese ejercicio, no pudo comprobarse el gasto consistente en el pago del anticipo correspondiente al contrato de obra pública antes citado.

Visto así, las acciones futuras y, hasta ahora, inciertas que SESVER concrete no tienen impacto alguno en la responsabilidad que fue determinada al actor.

Por otro lado, en torno a las atribuciones que diversos ordenamientos confieren al director de Infraestructura, resulta pertinente aclarar que no constituyen una delegación de facultades que exima de responsabilidad al actor, quien se desempeñó como director administrativo.

Esto es, cada uno de esos cargos tiene definidas sus atribuciones en distintos ordenamientos y la responsabilidad se determina de acuerdo con las que corresponden a uno y a otro. Así, el hecho de que existan diversas atribuciones conferidas al director de Infraestructura no significa que al exdirector administrativo no se le pueda determinar responsabilidad alguna relacionada con las atribuciones que en su cargo ostentó.

En el caso concreto, tal como se señaló en el considerando 3.6.1 de esta resolución, el ORFIS fundamentó la responsabilidad a cargo del ciudadano [REDACTED] en las atribuciones que a él correspondían, por lo que el actor debió controvertir dicha responsabilidad con base en lo que constituyeron sus atribuciones, no en las atribuciones conferidas para un cargo distinto.

Por último, sobre que los preceptos aducidos como incumplidos no encuadran en la conducta supuestamente irregular, se reitera lo sostenido en el considerando 3.6.1 de esta resolución en el sentido de que la responsabilidad determinada por el ORFIS se encontró debidamente fundada y motivada, a fin de evitar repeticiones innecesarias.

4.3. Estudio del segundo concepto de impugnación de [REDACTED]

Se califica como **infundado** el concepto de impugnación referido dado que no había necesidad de distinguir el grado de participación del exservidor público en la comisión de las irregularidades administrativas.

Lo anterior se explica a partir de lo dispuesto en el artículo 57, primer párrafo de la Ley 584 de Fiscalización que establece que las indemnizaciones, responsabilidades y sanciones previstas se impondrán a la persona o personas que ejecutaron los actos o incurrieron en omisiones y, solidariamente, a quien por la índole de sus atribuciones o funciones dejó de hacer la revisión o autorizó tales actos u omisiones y que su conducta implique culpa o negligencia.

De este precepto es posible identificar una responsabilidad directa, atribuible a la persona que incurre en los actos u omisiones y, por otro lado, una responsabilidad solidaria, imputable a quien tenía la atribución de revisar o autorizar esos actos u omisiones y, ya sea por culpa o negligencia, dejó de hacerlo.

En el caso concreto, al ciudadano [REDACTED] le fue determinada una responsabilidad directa, del mismo modo que al ciudadano [REDACTED] lo cual implica que a cada uno de ellos se les encontró responsables directamente de las acciones u omisiones en las que, en el ámbito de su competencia, incurrieron y derivaron en el daño a la Hacienda Pública causado.

Así, no cabe distinguir algún grado de participación del ciudadano [REDACTED] [REDACTED] en la responsabilidad que le fue determinada, en relación con la que, a su vez, fue determinada al ciudadano [REDACTED] [REDACTED] pues a ninguno de ellos se les encontró responsables de manera solidaria respecto del otro, sino responsables directos por las acciones u omisiones atribuibles a cada uno de ellos.

4.4. Estudio del quinto concepto de impugnación de [REDACTED]

Es **infundado** el concepto de impugnación mencionado debido a que el director de Asuntos Jurídicos del ORFIS sí contaba con la competencia para notificar el inicio de la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones al exservidor público.

Para explicarlo, es necesario aclarar la confusión patente en el argumento del actor, quien razonó que se trataba de una atribución indelegable del auditor general dispuesta en el artículo 16, fracción XXIII del Reglamento Interior del ORFIS²⁰ que a la letra establece:

Artículo 16. Son facultades indelegables del Auditor General las siguientes:

...

XXIII. Ordenar la incoación y sustanciación de la fase de Determinación de Responsabilidades y el Fincamiento de Indemnizaciones y Sanciones a la Dirección General Asuntos Jurídicos, así como emitir las resoluciones que pongan fin al procedimiento de fiscalización superior.

Tal como se lee, la facultad indelegable del auditor consiste en **ordenar** la incoación y sustanciación de la fase de determinación de responsabilidades y el fincamiento de indemnizaciones y sanciones, la cual se trata de una acción distinta a la que llevó a cabo el director general de Asuntos Jurídicos quien, al emitir el oficio DGAJ/1890/11/2017²¹, únicamente notificó el inicio de dicha fase, pero no ordenó su inicio.

Así, es válido concluir que el director general de Asuntos Jurídicos no ejerció esa facultad indelegable del auditor general del ORFIS.

Ahora, sobre si la fundamentación citada en el oficio DGAJ/1890/11/2017 sustenta la facultad del referido director para notificar el inicio de la fase de determinación de responsabilidades y

²⁰ Publicado en la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 470 del 25 de noviembre de 2015, última reforma publicada en el mismo medio de difusión oficial, en el número extraordinario 310 del 4 de agosto de 2017.

²¹ Visible en las hojas 324 a 341 del tomo II del expediente relativo al juicio de origen.

fincamiento de indemnizaciones y sanciones, esta Sala Superior considera que sí en tanto que del artículo 51, fracciones VI y XII del Reglamento Interior del ORFIS y del Acuerdo delegatorio de facultades al director general de Asuntos Jurídicos publicado en la Gaceta Oficial del Estado con número extraordinario 430 del veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, ambos citados en el oficio de mérito, se desprende esa competencia.

En efecto, el artículo 51 en sus fracciones VI y XII dispone que son facultades del director general de Asuntos Jurídicos las siguientes:

- Previo acuerdo del auditor general, desahogar y sustanciar en su totalidad, la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones, en los términos señalados en el Capítulo III, Sección Tercera, de la Ley 584 de Fiscalización.
- Notificar los actos administrativos y resoluciones que emita el Órgano, en general.

En cuanto al previo acuerdo del auditor general para que el director general de Asuntos Jurídicos desahogara y sustanciara en su totalidad la mencionada fase, el Acuerdo delegatorio antes referido establece que el primero delegó en el segundo la facultad de substanciar la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones, así como que tendría vigencia a partir del día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado, esto es, a partir del veintiocho de octubre de dos mil diecisiete.

Luego, si el oficio DGAJ/1890/11/2017 fue emitido por el director general de Asuntos Jurídicos el seis de noviembre de dos mil diecisiete, si tuvo como finalidad notificar el inicio de la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones y si fueron citados tanto el artículo 51, fracciones VI y XII del Reglamento Interior del ORFIS, como el Acuerdo delegatorio de facultades al director general de Asuntos Jurídicos publicado en la Gaceta Oficial del Estado con número extraordinario 430 del veintisiete de octubre de dos mil

diecisiete, resulta que la competencia de la autoridad para emitir tal acto sí se encontró fundamentada.

4.5. Estudio del sexto concepto de impugnación de [REDACTED]

Es **infundado** el concepto de impugnación recién señalado dado que los artículos 108, párrafo primero, 109, fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son normas de eficacia indirecta que únicamente establecen las bases de un sistema respecto del cual la ley secundaria desarrolla los términos de su aplicación, tal como lo establece la tesis de jurisprudencia invocada por el actor de rubro "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA NORMA DE EFICACIA INDIRECTA, QUE RESERVA AL LEGISLADOR ORDINARIO LA FACULTAD PARA SU REGULACIÓN E IMPOSICIÓN EN LAS LEYES SECUNDARIAS."²²

En ese sentido, lo que la autoridad está obligada a citar son las normas secundarias en donde se establecen los supuestos concretos, mientras que tales preceptos constitucionales pueden o no ser citados.

Incluso así se sostuvo en la tesis de jurisprudencia referida, en la que se lee en su parte final: *"Conforme a ello, para considerar debidamente fundada una resolución, en la que se imponga a un servidor público una sanción de naturaleza administrativa, con motivo de una infracción cometida en el desempeño de sus funciones, encargo o comisiones, se deberán señalar necesariamente los artículos de la ley o leyes secundarias que de manera específica establezcan la sanción correspondiente, independientemente de que también se invoque como fundamento el propio precepto constitucional."*

Si aún existiera duda sobre su interpretación, en la ejecutoria correspondiente se despeja que el precepto constitucional puede o no ser citado, tal como se lee a continuación:

²² Registro 168427, Tesis 2a./J. 154/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, noviembre de 2008, p. 232.

“Consecuentemente, para que se considere debidamente fundada una resolución, en la que se imponga a un servidor público una sanción de naturaleza administrativa, con motivo de una infracción cometida en el desempeño de sus funciones, encargo o comisión, se deberán señalar necesariamente los artículos de la ley o leyes secundarias que hayan desarrollado de manera específica las pautas contenidas en el artículo 113 de la Constitución Federal, ello con independencia de que aunado a tales artículos **se pueda** señalar como fundamento el propio precepto constitucional.”
[Transcripción].

En esas condiciones, el argumento planteado por el actor no tiene fundamento.

V. Fallo.

A modo de recapitulación, se precisa lo siguiente:

- Los agravios primero, segundo y tercero del recurrente [REDACTED] [REDACTED] resultaron fundados, mientras que los agravios cuarto y quinto fueron infundados e inoperantes. Sin embargo, todos son ineficaces para mantener o modificar la nulidad declarada por la Sala Unitaria dado que, como resultado del estudio del primer agravio del ORFIS, la sentencia debe revocarse.

Desde luego, ello no implica incumplimiento alguno al principio general del derecho conocido como “no reforma en perjuicio” puesto que éste prohíbe agravar la situación jurídica del recurrente en los casos en que no ha mediado recurso de su contraparte²³, pero en el caso concreto sí existieron recursos de revisión de la sentencia interpuestos por la autoridad demandada y un tercero interesado, de modo que esta Sala Superior tiene la

²³ Véanse al respecto las tesis aisladas de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubros “APELACION EN MATERIA PENAL (NON REFORMATIO IN PEIUS).” Registro 264471, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, volumen VI, P. 99, y “APELACION.” Registro 263697, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, volumen XIV, p. 40.

obligación de estudiar sus agravios y resolver lo que en derecho corresponde.

- El único agravio planteado por SESVER es inoperante.
- El primer agravio expuesto por ORFIS es fundado, dado que fue incorrecto el estudio que la Sala Unitaria realizó de la fundamentación y motivación contenida en la resolución impugnada del once de mayo de dos mil dieciocho.

Al asumir de nueva cuenta el estudio de la fundamentación y motivación de la responsabilidad determinada a los actores se concluyó que fue debida.

Derivado de que la nulidad declarada por la Sala Unitaria se sustentó en una indebida fundamentación y motivación y que dicha premisa fue falsa, las consideraciones respectivas deben quedar insubsistentes y emitirse una nueva decisión.

En ese entendido, previo a tomar la decisión se estudiaron los conceptos de impugnación que fueron omitidos por la Sala Unitaria y se concluyó que:

- Los conceptos de impugnación quinto, sexto y séptimo del ciudadano [REDACTED] son infundados.
- Los conceptos de impugnación segundo, quinto y sexto del ciudadano [REDACTED] son infundados.

Así, debido a que la responsabilidad que el ORFIS determinó a los ciudadanos [REDACTED] y [REDACTED] se encontró debidamente fundada y motivada, sin que sus conceptos de impugnación desvirtuaran la legalidad de las resoluciones administrativas, lo procedente es revocar la sentencia del veintidós de agosto de dos mil diecinueve y, en su lugar, reconocer la validez de la resolución impugnada del once de mayo de dos mil dieciocho, así como de la resolución inicialmente recurrida del ocho de marzo del mismo año.

RESOLUTIVOS.

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia del veintidós de agosto de dos mil diecinueve para emitir una nueva decisión.

SEGUNDO. Se **reconoce la validez** de la resolución impugnada, así como de la inicialmente recurrida

Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas y terceras interesadas de conformidad con el artículo 37, fracción I del Código. Así lo resolvió la Sala Superior con fundamento en los artículos 12 y 14, fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa por mayoría de votos de los magistrados **ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ** y **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, ponente; con voto en contra de la magistrada **ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ**, quien formula voto particular que se agrega al finalizar el apartado de firmas, ante el ciudadano secretario general de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y firma. **DOY FE.**



ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ
Magistrado



PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Magistrado



ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ
Magistrada



ANTONIO DORANTES MONTOYA
Secretario General de Acuerdos

VOTO PARTICULAR

TOCA NÚMERO 550/2019 Y ACUMULADOS 551/2019 Y 552/2019

De conformidad con lo dispuesto por el párrafo último del artículo 16 y diverso 34 fracción III de la Ley Orgánica número 367 de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, por este conducto me permito emitir *voto particular* respecto al Proyecto formulado por el Magistrado Ponente de la Primera Sala Unitaria de éste Tribunal, mediante el cual al momento de resolver el Toca número 550/2019 y acumulados 551/2019 y 552/2019, determinó *revocar* la sentencia de fecha veintidós de agosto del año dos mil diecinueve, emitida por la Magistrada Titular de la Segunda Sala Unitaria de este mismo Tribunal; reconociendo la validez de la resolución impugnada, así como de la inicialmente recurrida; bajo la estimación de que “Del análisis de los recursos promovidos se desprende que los agravios propuestos por el Ciudadano Edgar Rodrigo Solano Amador son *fundados*, unos, *infundados e inoperantes* otros, pero ineficaces para modificar o confirmar la sentencia; *inoperante* el hecho valer SESVER y *sustancialmente fundado* el primero de los expuestos por el ORFIS...”.

RAZONES DEL DISENSO

No se comparte la decisión de la mayoría de los Magistrados que en el caso concreto integramos Sala Superior, de *revocar* la sentencia de fecha veintidós de agosto del año dos mil diecinueve, emitida por la Magistrada Titular de la Segunda Sala Unitaria de este mismo Tribunal; reconociendo la validez de la resolución impugnada, así como de la inicialmente recurrida, ello por las razones siguientes:

Resultan inoperantes los agravios formulados por los revisionistas,

██

██

Director

Administrativo del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud de Veracruz, en representación del citado organismo, en su carácter de tercero interesado en el juicio natural y por el C.P.C. Lorenzo Antonio Portilla Vásquez, Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado; por virtud de lo anterior resultaría **confirmada** la sentencia dictada el veintidós de agosto del año dos mil diecinueve, por la Segunda Sala de este tribunal dentro los autos del expediente 463/2018/2ª-II y su acumulado 484/2018/2a-II; en razón de que:

El actor, hoy revisionista [REDACTED], hace valer como primer agravio que la causa la sentencia recurrida, respecto de las consideraciones que sustenta la *A quo* para declarar el sobreseimiento del juicio, pues señala una afectación en su contra del principio de litis abierta en materia contenciosa administrativa:

- a) Que la resolución administrativa de origen dictada con motivo de la fase de fincamiento de responsabilidades, de ninguna manera ha sido consentida, en contrario, al haber sido combatida a través del recurso de inconformidad es evidente que se prolonga su vida jurídica y queda subsumida en la nueva determinación del órgano fiscalizador. De modo que al promoverse el juicio de nulidad en contra de ésta resulta válido hacer valer agravios en contra de ambas determinaciones. Que la cadena impugnativa en contra de la resolución primigenia puede iniciarse a través del recurso administrativo o a través del juicio de nulidad, que en caso de optarse por el recurso de obtener una resolución desfavorable en dicho medio de defensa, con posterioridad puede promover el juicio contencioso administrativo, en el cual en términos del numeral 279 del Código de Procedimientos Administrativos se podrán hacerse valer agravios en contra de la determinación que puso fin al recurso, así como de la resolución originalmente impugnada;
- b) Que términos del artículo 100 de la Ley 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, la resolución de ocho de marzo de dos mil dieciocho emitida

dentro del expediente administrativo DRFIS/012/2017, I.R./SESVR/2016 derivado de la fase del procedimiento de fiscalización instaurado en su contra, tiene el carácter de definitiva. Y el hecho de que haya interpuesto el recurso de reconsideración previsto en la ley especial no debe entenderse como una “renuncia” al derecho de acción respecto al procedimiento administrativo de origen; que si bien el citado artículo y el diverso 101 de la ley 584 invocada, otorgan a los interesados la facultad de optar entre el recurso de reconsideración o directamente el juicio contencioso administrativo, no conlleva a que la elección de agotar el medio de impugnación en sede administrativa prive a la postre la posibilidad de combatir en sede jurisdiccional vicios propios de la resolución de origen o del procedimiento, pues de lo contrario es dejar al gobernado en estado de indefensión;

- c) Que la referencia de la *A quo* respecto de que el juicio contencioso solo procede en contra de resoluciones definitivas en términos del artículo 2 fracción XXVI del Código de Procedimientos Administrativos, es una interpretación subjetiva que contraviene el derecho fundamental de acceso a la justicia salvaguardado por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues afirma impone formulismos innecesarios, obstáculos o rigorismo no expresamente señalados por el legislador y que contraviene a los preceptos normativos del código de la materia, respecto a la procedencia del juicio de nulidad;
- d) Asimismo, señala que no consintió ni tácita ni expresamente la resolución primigenia ya que interpuso el medio de impugnación ordinario a efecto de nulificarla, pero que al no satisfacer los intereses del actor la resolución recaída al medio de impugnación, ésta fue materia del presente controvertido, simultáneamente con la resolución definitiva, en términos de los artículos 279 y 280

fracción I del Código de Procedimientos Administrativos;
entre otras consideraciones.

Por lo que, al considerar de la suscrita, resulta fundado el agravio vertido por el revisionista, pero insuficiente para alcanzar lo pretendido. Sin embargo por otra parte, resulta atendible lo expresado por el actor Edgar Rodrigo Solano Amador, hoy revisionista, cuando menciona que la exposición de la magistrada *A quo* para sostener el sobreseimiento respecto de la resolución emitida dentro del expediente DRFIS/012/2017, I.R./SESVER/2016, de ocho de marzo de dos mil dieciocho, viola el principio de litis abierta que rige el juicio contencioso administrativo, pues de la lectura que se hace de la sentencia combatida, de veintidós de agosto del año en curso, dentro de los autos del juicio contencioso administrativo 463/2018/2ª-II y su acumulado 484/2018/2ª-II, en el considerando cuarto, se advierte que estima fundada la causal de improcedencia invocada por la autoridad demandada, al razonar que el actor Edgar Rodrigo Solano Amador contaba con un término de quince días para promover el juicio contencioso administrativo en contra de la resolución dictada el ocho de marzo de dos mil dieciocho, como lo establece de manera expresa el resolutivo quinto de la misma, esto es, el término con que contaba el afectado para impugnarla y los medios de defensa que la ley establece; sin embargo, que al optar, de manera voluntaria, interponer ante el Órgano de Fiscalización Superior el recurso de reconsideración respectivo, solo podía combatir en esta vía contenciosa administrativa la resolución recaída a ese recurso, si estimaba que no le fue favorable a sus intereses, a fin de agotar el presupuesto procesal de que el juicio contencioso solo procede contra resoluciones definitivas y además se agrega en dicha sentencia que: “... *al hacerlo renunció a la interposición del juicio contencioso administrativo, de tal forma que siendo dentro de dicho medio de impugnación se dictó una resolución que estima es adversa a sus intereses, únicamente puede combatir en la presente vía situaciones dirigidas a demostrar la ilegalidad de la misma, a fin de nulificar el acto que estima le afecta, sin que en esta vía pueda formular agravios respecto de situaciones inherentes al procedimiento de determinación de responsabilidades puesto que éstas optó por impugnarlas en el recurso de reconsideración que promovió ante la autoridad demandada, lo que derivó en la emisión de la resolución de fecha once de mayo de*

dos mil dieciocho, dentro del expediente REC/016/038/2018 y su acumulado REC/016/034/2018, siendo esta última la que (sic) definitiva que pone fin al procedimiento fiscalizador instaurado en contra del actor.”²⁴, lo cual riñe con el principio de litis abierta, como bien lo alega el revisionista.

Así, el Principio de Litis abierta que rige el juicio contencioso administrativo, contemplado en el artículo 279 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, que dice: “*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 no planteados en el recurso.*”, permite al actor, contrario a lo vertido por la magistrada de la Segunda Sala, hacer valer en la demanda argumentos distintos a los formulados en el recurso en sede administrativa, pues dicho principio comprende no solo los argumentos que se pudieran realizar en contra de la resolución impugnada sino también de la recurrida. De manera que, los nuevos argumentos vertidos en la demanda pueden incluir los razonamientos que se refieran a la resolución recurrida y los dirigidos a impugnar la nueva resolución; así como aquellas razones o motivos que reproduzcan agravios esgrimidos en el recurso administrativo en contra de la resolución originaria. Por tanto, todos estos argumentos, **ya sean novedosos o reiterativos** de la instancia administrativa, constituyen los conceptos de impugnación propios de la demanda, lo cual implica que con ellos se combaten tanto la resolución impugnada como la recurrida en la parte que afecte el interés jurídico del actor, estando el tribunal obligado a estudiarlos. Lo anterior, por así establecerlo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia 2a./J. 32/2003, de rubro: **“JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.”**²⁵

²⁴ Ver foja 123 de los autos principales.

²⁵ Novena Época, registro: 184472, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, abril de 2003, materia(s): Administrativa, página: 193.

Sin embargo, a criterio de la que suscribe sostiene el sobreseimiento declarado en la sentencia que se revisa, respecto de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo 463/2018/2ª-II y acumulado 484/2ª-II, consistente en, la resolución definitiva que pone fin a la fase de Determinación de Responsabilidades y Fincamiento de Indemnizaciones y Sanciones incoada en contra de los actores [REDACTED] y [REDACTED], ex Director de Infraestructura de Salud y ex Director Administrativo, del ente Servicios de Salud de Veracruz, entre otros, dictada el ocho de marzo de dos mil dieciocho dentro del expediente DRFIS/012/2017, I.R./SESVVER/2016, toda vez que el argumento del revisionista de que le asiste el derecho a impugnarla so pretexto de la litis abierta que refiere, resulta insuficiente para alcanzar su pretensión.

En primer lugar, porque el término perentorio para demandar en la vía contenciosa administrativa es de quince días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto o resolución que se impugna, o al en que haya tenido conocimiento del mismo, en términos del artículo 292 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado; por virtud de lo anterior, de los autos principales se advierte que el C. Edgar Rodrigo Solano Amador manifestó en el escrito de interposición del recurso de reconsideración exhibido en el juicio 484/2ª-II, que le fue notificada la resolución definitiva el doce de marzo de dos mil dieciocho²⁶, afirmación que hace prueba plena en su contra de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107 del código de la materia. Luego, si el escrito de demanda del actor fue presentado ante este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa el quince de agosto de dos mil dieciocho, como consta en el auto de admisión de la demanda²⁷, es claro que ha transcurrido en exceso el término legal previsto en el invocado numeral 292, ya que los quince días hábiles para impugnar la resolución respectiva feneció el seis de abril del citado año.

En segundo lugar, porque el artículo 279 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, que autoriza formular conceptos de

²⁶ Ver fojas 186 de autos.

²⁷ Visible a fojas 253 del juicio 484/2ª-II.

impugnación no planteados en el recurso, al poderse impugnar tanto la resolución que pone fin al recurso, como la resolución definitiva impugnada en sede administrativa, **no faculta demandar la nulidad** de esta última resolución, pues para ello, además de que se debe ajustar al plazo que para tal efecto la ley establece, tratándose de la litis abierta permite al tribunal tomar en consideración los conceptos de impugnación destinados a combatir los fundamentos de la resolución primigenia, cuando el actor considere que le continúa afectando; lo anterior es así, puesto que el objeto del juicio contencioso administrativo es la resolución dictada el once de mayo de dos mil dieciocho dentro del expediente de reconsideración REC/016/038/2018 y su acumulado REC/016/043/2018.

Por tanto, a criterio de la suscrita resulta procedente confirma el sobreseimiento del juicio decretado, en términos del artículo 289 fracción V del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado y conforme al resolutivo primero de la sentencia de primera instancia.

Lo anterior, acorde a la tesis de jurisprudencia VI.1o.A. J/14, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Sexto Circuito, de cuyo rubro y texto dicen:

“JUICIO DE NULIDAD. LITIS ABIERTA, INTERPRETACIÓN QUE SE LE DEBE DAR AL PRINCIPIO DE, CONSIGNADO EN EL ARTÍCULO 197 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

De la interpretación al principio de la litis abierta contemplado en el último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación que textualmente dice: “... Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico 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.”, se desprende que la autorización para formular conceptos de anulación impugnándose tanto la resolución que pone fin al recurso, como la reclamada dentro de diverso medio ordinario de defensa, no autoriza el demandar la nulidad de ésta, dado que se subsume en la nueva, aunque la litis abierta permita tomar en consideración los conceptos de nulidad destinados a combatir los fundamentos de la primeramente dictada cuando el agraviado considere que le continúa afectando.”²⁸

²⁸ Novena Época, registro: 190304, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, febrero de 2001, materia(s): Administrativa, página: 1664.

En análisis del segundo agravio expuesto por el C. [REDACTED]

[REDACTED] solicita que:

- a) Se modifique la sentencia recurrida para emitir una en la cual se anule lisa y llanamente los actos impugnados, pues sostiene que es violatoria del principio de legalidad que debe imperar en los fallos judiciales, pues, aunque se haya declarado la nulidad de la resolución al recurso de reconsideración REC/016/043/2018, señala que es insuficiente para satisfacer en forma plena sus pretensiones, sobre todo porque la resolutora omitió declarar expresamente la nulidad lisa y llana, que aduce era procedente ante una indebida fundamentación y motivación del acto;
- b) De la lectura que se haga de la sentencia recurrida se puede constatar que la A quo calificó como fundados los agravios primero y tercero formulados por el revisionista encaminados a evidenciar la indebida fundamentación del acto impugnado, pero que limitó incorrectamente los alcances de esa violación lo que permitirá a las demandadas subsanar su acto en perjuicio de dicho revisionista, pese a que existen criterios jurisprudenciales de carácter obligatorios aplicables a la materia administrativa que refieren la nulidad lisa y llana;
- c) Que la A quo realizó un análisis profundo respecto a la concordancia de las disposiciones jurídicas que fueron invocadas por la demandada en la resolución impugnada y que las contrastó tanto con las circunstancias fácticas hechas valer en el escrito de demanda como en el diverso material probatorio; pero, que la Sala Unitaria resolvió que la resolución combatida no cumple con uno de los elementos de validez que rigen los actos administrativos, por estar indebidamente fundado y motivado y no por falta de motivación, que ante ello se está ante una violación material o de fondo, siendo procedente la nulidad lisa y llana; entre otras consideraciones.

Es inoperante el presente agravio. La magistrada de la Segunda Sala en la sentencia que se revisa, en el Considerando quinto, al calificar de

fundados los conceptos de impugnación primero y tercero de la demanda en el juicio 484/2018-2a-II, sostiene que el acto impugnado por los actores adolece de indebida fundamentación y motivación, en virtud de que el Órgano de Fiscalización Superior del Estado fue omiso en establecer con precisión la disposición jurídica que se violentó, la cual debe ser armónica con los hechos que atribuye a los ex servidores públicos y emprende el análisis correspondiente²⁹, del cual advierte que la resolución impugnada es imprecisa en señalar las circunstancias de modo y tiempo en que ocurrió la conducta u omisión que imputa a los actores, *“debido a que a fojas nueve y diez, donde realiza la descripción de la revisión de la obra señala que el pago del anticipo se hizo en dos exhibiciones, siendo la última en el mes de septiembre de dos mil dieciséis.”*³⁰ Además de que: *“... la autoridad tiene la ineludible de obligaciones (sic) de precisar las particularidades de comisión de la acción u omisión, de tal manera que debe establecer con claridad las fechas exactas en que se efectuaron los pagos que estimó improcedentes, la forma y la proporción que representa respecto de lo pactado en el contrato ...”*³¹. Y más adelante la A quo arriba a la conclusión de que en la especie la resolución impugnada no está debidamente fundada ni motivada *“debido a que si bien es cierto citó el artículo 186 fracción XI del Código Financiero para el Estado de Veracruz, que establece como facultad de las unidades administrativas de las dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo llevar el control presupuestal y establecer los procedimientos para la correcta y transparente aplicación de los fondos públicos, esto incluye gasto corriente como inversión pública, lo cierto es, que la autoridad demandada no particularizó en concreto, al citar dicho artículo por qué en su consideración el ahora actor trasgredió la misma, la cual debe guardar armonía con el artículo, fracción, inciso o sub inciso del Reglamento Interior de Servicios de Salud de Veracruz donde se establezcan las facultades de la Dirección Administrativa, más aún fue omisa en establecer exactamente la descripción ilícita en que incurrió el servidor público.*

*En ese tenor, si la conducta imputada a los actores por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado tiene que ver con obra no ejecutada e incumplimiento en el periodo de ejecución del contrato, como lo expresa a foja dieciséis de la resolución impugnada, los preceptos relativos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento que invoca que trasgredieron los actores son inaplicables.”*³²

²⁹ Visible a fojas 132 a 134, vuelta, de los autos del tomo III del juicio 463/2018-2a-II y acumulado 484/2018-2a-II.

³⁰ Ver página 30 último párrafo de la sentencia, en el tomo III del juicio natural.

³¹ Ver página 31 de la sentencia del tomo III del juicio natural.

³² Visible a fojas 32 a la 33 del tomo III del juicio natural.

Por tanto, en la resolución impugnada la cita de los preceptos legales no se ajustan a los presupuestos de la norma legal citada como fundamento aplicable al asunto, de ahí que, la Sala Unitaria al advertir que los vicios detectados en la resolución impugnada son subsanables es dable asentir que la consecuencia jurídica de dicha determinación obliga a la autoridad demandada a subsanar tales ilicitudes, lo cual se confirma con la causa de nulidad prevista en el artículo 326, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, en que se fundamentó la magistrada *A quo*.³³

Lo que apunta hacia la conclusión de que atendiendo al motivo de la ilegalidad advertida en la resolución de once de mayo de dos mil dieciocho, derivada del procedimiento administrativo que resuelve el recurso de reconsideración, dictada dentro del expediente REC/16/038/2018 y su acumulado REC/016/043/2018, esta Sala Superior resuelve que es conforme a derecho la declaratoria de nulidad dictada en la sentencia de primer grado, para el efecto de que se pronuncie otra resolución en la que *“aporte con exactitud los fundamentos y motivos que encuadren en las acciones u omisiones llevadas a cabo por Ricardo Sandoval Aguilar y Edgar Rodrigo Solano Amador.”*.

Sirve de sustento en lo conducente y por las razones que la informan la jurisprudencia I.4o.A. J/4 (10a.), de rubro y texto:

**“NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.
SENTIDO AMPLIO DEL CONCEPTO Y EFECTOS DE LA
DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL.**

La nulidad de las resoluciones administrativas debe entenderse en sentido amplio, esto es, como la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de valor y eficacia a las decisiones afectadas por alguna causa de ilegalidad. Así, la nulidad implica, tanto una declaración, como una sanción jurídica múltiple y consecuyente; de ahí que estos efectos se adjudican a la resolución ilícita, pero también a sus consecuencias (conducta, resultado de acción u omisión y restauración del orden jurídico, entre otras). Además, el concepto genérico de dicha nulidad, en razón de sus variantes o modalidades, debe apreciarse en un contexto sistémico, complejo y comprensivo de múltiples

³³ Ver página 35 y 36 de la sentencia, que obra en el tomo III del juicio natural.

factores y repercusiones pertinentes y conformes a casos concretos. En estas condiciones, la declaratoria y su trascendencia son el resultado de las etapas del control judicial respectivo, a saber: I) determinación de alguna causa de ilegalidad prevista en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; II) declaración de invalidez o nulidad de la resolución, acorde con la trascendencia del vicio identificado, conforme al artículo 52 del ordenamiento citado; III) precisión de las ineficacias atribuibles a la resolución y sus consecuencias, en razón de los excesos o deficiencias que conlleven, tanto en el ámbito jurídico como en el fáctico, lo cual abarca a la propia decisión y a las secuelas que resulten incididas; y, IV) restauración plena de la legalidad y modalidades de cumplimiento, en términos del precepto 57 de la misma ley. Ahora, la declaratoria aludida puede implicar: A) la emisión de un nuevo acto en el que se subsanen los vicios de ilegalidad detectados (ya sean formales, procedimentales o de fondo, que deriven del ejercicio de facultades regladas o en respuesta a una instancia promovida por un particular); B) libertad para ejercer facultades, ya sea que confiera cierto arbitrio (con libertad para apreciar o adjudicar consecuencias) o de naturaleza netamente discrecional de la autoridad, actualizándose un supuesto de nulidad (lisa y llana), con la alternativa para dictar otro acto, purgando infracciones o consecuencias, aunque sujeto al plazo legalmente establecido (cuatro meses o un mes para la vía sumaria); C) la nulidad lisa y llana o absoluta, que imposibilita a la autoridad demandada para reiterar aspectos cuando, efectiva y puntualmente, sean cosa juzgada o temas decididos definitivamente; o, D) precisar medidas de reparación, indemnización o restitución acordes con la lesión o agravio causado a derechos específicos. De lo anterior se advierte que el concepto alusivo a la declaratoria de invalidez –nulidad– puede ser ambiguo y hasta confuso, por coincidir en la supresión de un acto de autoridad; sin embargo, los efectos de esa declaratoria dependerán del grado de ilegalidad detectado, el contexto en el que se originaron y las consecuencias o alternativas asignadas por la ley, y no únicamente de la denominación adoptada por el órgano jurisdiccional que la declare, como incluso lo prevé el numeral 57 indicado, al señalar que los efectos ahí previstos se producirán "aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana".

En el tercer agravio el revisionista hace valer la falta de exhaustividad de la sentencia, sosteniendo que:

- a) La A quo incumple con su obligación de estudiar todos y cada uno de los agravios hechos valer de su parte pues alude que en el considerando quinto incurrió en una arbitraria fijación de la litis puesta a su conocimiento, sin el cuidado necesario de identificar y entender correctamente los agravios que le fueron expuestos, que solo se limitó a sintetizar de forma parcial los planteamientos

formulados, que solo consistían en la parte de los argumentos más trascendentales y al efecto a manera ilustrativa realiza un recuadro donde plasma lo que considera fueron las omisiones en que incurrió la Segunda Sala³⁴. Agrega que la falta de argumentos con los cuales explique las razones que, en su caso, concluyera si son o no acertadas las alegaciones que no estudió impide que en la presente instancia puedan ser impugnadas en cuanto al fondo, siendo innecesario que ante la omisión el hoy revisionista justifique la viabilidad de por qué considera que tales conceptos de impugnación estima fundados;

- b) Asimismo, añade el revisionista que le causa agravio el hecho de que la *A quo* manifestara que se abstenía del estudio del concepto de impugnación tercero de la demanda ya que cualquiera que fuera el resultado no generaría un mayor beneficio al ya obtenido, lo cual alega que solo es una enunciación dogmática, al no exponer un razonamiento lógico jurídico que justificara que la omisión del planteamiento en cuestión no estaba encaminada a una violación de fondo.

De igual modo este agravio resulta inoperante, respecto a la primera parte, ya que la sola expresión de que la Sala Unitaria no analizó todos argumentos de la demanda y la repetición de aquello sobre lo que dice el revisionista no hubo pronunciamiento en la sentencia, no es suficiente para atender dichas manifestaciones pues para ello debió de señalar el perjuicio causado con dicha omisión, de lo contrario, se deja la carga al juzgador de interpretar en qué consiste el agravio a estudiar lo que, de acuerdo con la técnica jurídica que rige en el juicio contencioso administrativo que es de estricto derecho, no es factible realizar por esta Sala Superior pues de hacerlo se iría más allá del alcance que tiene la figura de atender a la causa de pedir. Cuestión que no debe entenderse como un requisito que constituya un formalismo o rigorismo jurídico, sino de una exigencia mínima que no lesiona la sustancia del derecho del acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional.

³⁴ Ver fojas 29 a 32 de autos.

Y respecto a la omisión de la Segunda Sala, resolutora de primera grado, de estudiar el tercer concepto de impugnación planteado en la demanda del acumulado 484/2018/2ª-II, debe decirse que dicha afirmación se desvirtúa por el hecho de que en la sentencia de mérito sí hay pronunciamiento al respecto, pues se advierte que en la página catorce incluye una síntesis del contenido de la inconformidad; en la página veintitrés se advierte la calificación dada, entre otros, al tercer concepto de impugnación, emprendiendo un análisis en conjunto con aquellos calificados de fundados, hasta concluir en la página treinta y cuatro de la sentencia; por ello, aunque en las conclusiones expuestas en la sentencia se haya incluido a la referida inconformidad para abstenerse de su estudio, solo se trata de una enunciación sin trascendencia, puesto que de su estudio y resolución correspondiente la magistrada de la Sala Unitaria arriba a la conclusión de que la resolución impugnada adolece de la debida fundamentación y motivación, al contener *“imprecisiones sobre las conductas imputadas a los actores y con su actuar la autoridad demandada violenta el principio de tipicidad que es extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada para el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea ilícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.”*; de ahí la inoperancia de las manifestaciones del revisionista.

De igual manera, resulta inoperante para la que suscribe, el cuarto agravio vertido por el revisionista, respecto a que la Segunda Sala resolutora de origen indebidamente reconoció el carácter de terceros interesados a *“SESVER y Gobierno del Estado de Veracruz”*, tomó en consideración las manifestaciones y elementos de convicción aportados por dichos entes, lo que asevera generó variaran los presupuestos procesales de la controversia y que trascendieran al sentido del fallo, además que se realizó una inadecuada interpretación del artículo 281 fracción III del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado. Se tratan de simples manifestaciones sin sustento alguno, en primer lugar, porque debió de haber combatido el auto de quince de octubre de dos mil dieciocho³⁵, por el que fueron llamados a juicio los terceros perjudicados, Gobierno del Estado de Veracruz y Organismo Descentralizado Servicios de Salud de Veracruz, para que

³⁵ Fojas 448 a 450 del juicio 484/2018.

comparecieran a defender lo que a sus intereses convinieran, dado que el actor [REDACTED] hoy revisionista, tenía expedito su derecho a hacerlo y exponer los argumentos que desvirtuaran el carácter otorgado y no esperarse hasta esta segunda instancia para controvertirlo. Y, en segundo lugar, el hecho de que la *A quo* haya considerado en la sentencia las manifestaciones de los entes públicos referidos, así como sus pruebas aportadas, es por la consecuencia de la intervención en el juicio de parte de los referidos terceros perjudicados, hoy terceros interesados, de ahí que no se infiere agravio alguno en contra del revisionista.

En el quinto y último agravio vertido por el C. [REDACTED]

[REDACTED] alude:

- a) La incongruencia interna de la sentencia, ya que reconoce que la autoridad fiscalizadora no logró exponer los preceptos jurídicos idóneos ni los actos u omisiones exactamente a él imputables, así como el grado de participación en las anomalías que dieron lugar a la observación TP-088/2016/002 DAÑ asociada con la terminación de un centro de salud en la localidad de Cerro Azul, municipio de Cerro Azul, Veracruz; sin embargo, al estudiar el cuarto concepto de impugnación concluye que la imposición del crédito fiscal integrado por el daño y la multa, se encuentra ajustado a derecho.

Es inoperante el agravio expuesto por revisionista, contrario a lo aseverado, la forma de resolver el cuarto agravio en la sentencia de marras es congruente con el sentido en que se resuelve la sentencia, ya que acorde al grado de la ilegalidad detectada que redundo en una violación formal a la ley aplicada, como lo advierte la magistrada de la Segunda Sala cuando establece que la autoridad demandada ha violentado el principio de tipicidad en el dictado de la resolución impugnada, en virtud de que sí cita preceptos legales y sí aporta motivos, pero éstos no se encuentran armonizados con la hipótesis normativa aplicable al caso particular por tanto la indebida o inadecuada expresión de esa fundamentación y motivación no conlleva a establecer que la imposición del crédito fiscal sea contrario a derecho, sino a la luz de los

argumentos que sustentan el cuarto concepto de impugnación es que la magistrada de la Segunda Sala determinó lo infundado del mismo, al quedar desvirtuado que la autoridad demandada impuso una cantidad excesiva como sanción impuesta al actor.

Por otra parte, el Ciudadano [REDACTED] Director Administrativo del Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud de Veracruz, en representación del citado organismo, en su carácter de tercero interesado en el juicio natural, hace valer como único agravio que:

- a) La decisión del juzgador contenida en las páginas veintitrés a la treinta y tres de la sentencia que se combate es incorrecto, sosteniendo que en la resolución impugnada sí se encuentran establecidas las circunstancias de modo, tiempo y lugar de las omisiones en que incurrió el actor, y que con las pruebas aportadas se pudo acreditar que con su actuar contravino las disposiciones inherentes a su cargo;
- b) El hecho de que el actor no firmó ni autorizó las estimaciones descritas en el procedimiento y que además el área del cual era titular (Dirección Administrativa) únicamente gestionaba ante la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz las estimaciones que se autorizaban y validaban por la Dirección de Infraestructura de Servicios de Salud de Veracruz, no es suficiente para señalar que no tuvo responsabilidad en los hechos por los cuales derivó la multa e indemnización impuesta;
- c) Señalando que el actor hizo caso omiso a las obligaciones que la ley le imponía en el ejercicio del cargo de Director Administrativo de SESVER, como quedó plasmado en la resolución recurrida y plenamente identificadas en la primera y segunda fase del procedimiento de fiscalización; que las pruebas que aportó el actor para desvirtuar la conducta en que incurrió no fueron suficientes para deslindar su corresponsabilidad en el daño patrimonial causado al Estado y que en nada abona el hecho de que ya no laboraba en el

organismo descentralizado Servicios de Salud de Veracruz, en el periodo dos mil diecisiete. Y pide que esta Sala Superior vuelva analizar las probanzas ofrecidas y se determine que la resolución combatida se encuentra ajustada a derecho.

Agravio que resulta inoperante. Toda vez que se tratan de simples afirmaciones que no desvirtúan el fundamento y los motivos sustentados en la sentencia recurrida, además, el hecho de mencionar que con las pruebas aportadas se pudo acreditar que la actuación del actor contravino las disposiciones inherentes a su cargo, se trata de una afirmación genérica que no vincula a esta Sala Superior a emprender el análisis de todas y cada una de las pruebas aportadas por las partes en el juicio, pues de ser así resultaría una carga excesiva para este tribunal, ya que tendrá que examinar de nueva cuenta todas y cada una de las pruebas que fueron aportadas en autos, en contravención al principio de estricto derecho que rige la materia administrativa. En virtud de lo anterior, el revisionista tiene la carga procesal mínima de expresar de manera específica cuál es la prueba o las pruebas que a su consideración no fueron debidamente valoradas, pues ello es suficiente para demostrar racionalmente la infracción alegada.

Lo anterior, por así establecerlo la tesis de jurisprudencia 2a./J. 172/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citada por analogía, de rubro: ***“AGRAVIOS EN AMPARO EN REVISIÓN. CUANDO SE IMPUGNA LA OMISIÓN DE VALORAR ALGUNA PRUEBA, BASTA CON MENCIONAR CUÁL FUE ÉSTA PARA QUE EL TRIBUNAL ESTUDIE LA ALEGACIÓN RELATIVA, SIENDO INNECESARIO EXPONER SU ALCANCE PROBATORIO Y CÓMO TRASCENDIÓ AL RESULTADO DEL FALLO.”***³⁶

Por otra parte, el C.P.C. Lorenzo Antonio Portilla Vásquez, Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado establece como primer agravio que le causa la sentencia combatida:

- a) La indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, pues señala que no comparte lo expresado por la

³⁶ Novena Época, registro: 166033, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, noviembre de 2009, materia(s): Común, página: 422.

Sala Unitaria, ya que a fojas trece, catorce, veinte y veintiuno de la misma se especificó claramente la fundamentación y motivación acorde a los hechos y omisiones atribuidas a los actores en relación a la observación TP-088/2016/002 DAÑ y que a fojas dieciséis y diecisiete de la resolución en comento precisó que la responsabilidad de los actores se originó al incumplir el Contrato de Obra Pública a Precios Unitarios y Tiempo Determinado número SESVER-DIS-FONREGION-2015-065-ICTP, del cual se tuvo evidencia del anticipo no aplicado, así como de volúmenes pagados no ejecutados, incumplimiento con el periodo de ejecución de acuerdo a las fechas documentadas de terminación programada para el día diecinueve de abril de dos mil dieciséis.

Respecto a que en la sentencia se resuelve que el acto impugnado no se encuentra debidamente fundado y motivado señala que reitera lo expuesto a fojas dieciséis, diecisiete y veinte de la resolución combatida en que acredita que se fundamentó y motivó la causa legal del procedimiento en cuanto a la competencia, atribuciones y delimitación de las acciones y omisiones que originaron la observación TP-088/2016/002 DAÑ, asimismo, que se evidencia el nexo causal entre los hechos observados, la normatividad trasgredida y los preceptos legales que vinculan la responsabilidad de los actores;

- b) Que la Sala Unitaria omitió analizar íntegramente la resolución del recurso de reconsideración pues alega que la observación fincada al actor, así como en la resolución impugnada se precisan las razones particulares, así como los fundamentos legales por los que se estimó responsables a los actores y que únicamente se limitó a analizar aisladamente la resolución perdiendo de vista que se encuentra conformada de diversos apartados en que en su conjunto configuran y sustentan la responsabilidad resarcitoria de los ex servidores públicos.

Como segundo agravio invoca el revisionista que la Segunda Sala resolutora de origen:

- a) Pierde de vista la distinción entre los procedimientos administrativos de carácter sancionador y el procedimiento administrativo de carácter resarcitorio, en razón de que persiguen diferentes fines; que en éste último procedimiento se determina al servidor público que con actos u omisiones, o bien, por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de la ley inherentes a su cargo o relacionados con su función o actuación, cause cualquier daño o perjuicio estimable en dinero a la hacienda pública o al patrimonio de los Entes Fiscalizables. Que por el contrario, en los procedimientos administrativos sancionadores la precisión de las circunstancias de modo, tiempo y lugar (como son las "fechas exactas"), son útiles cuando la pretensión es castigar al servidor público por su infracción, de modo que conviene dejar claro cuáles fueron los elementos que configuraron a la misma, pero cuando la pretensión es dejar indemne el patrimonio del Estado, la mención de los hechos u omisiones imputables en el caso que nos ocupa a los actores, son suficientes para conocer el nexo entre la conducta y el daño o perjuicio estimable en dinero, máxime que en su momento procesal oportuno se les otorgó la posibilidad de defenderse al ofrecer pruebas y formular alegatos;
- b) Que atendiendo al principio de tipicidad, consistente en que la conducta que motivará la sanción se encuentre establecida con anticipación en una fuente legislativa, de forma precisa y concreta, lo que dice se acredita con el fundamento legal que obra a foja veinte de la resolución impugnada; ello a fin de que el servidor público tenga conocimiento cierto sobre qué conductas debe abstenerse de realizar y las sanciones que en su caso correspondan, pero que eso no significa que en la norma deban establecerse cada una de las conductas en las que podrían incurrir los servidores públicos, sino solo una determinación básica de las conductas infractoras que puedan remitir a otras disposiciones jurídicas. Que bajo esa consideración afirma que la resolución impugnada es respetuosa con el principio de tipicidad y que por ello se encuentra ajustada a derecho.

Son inoperantes los agravios vertidos por la autoridad demandada, hoy revisionista. Respecto al primer agravio, contrario a lo vertido, en la sentencia combatida la *A quo* razonadamente resuelve la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada recaída al recurso de reconsideración, en relación a la observación TP-088/2016/002 DAÑ, por virtud del análisis realizado del fundamento legal invocado y los motivos sostenidos por la autoridad demandada, pues como quedó establecido en el Considerando III de la presente resolución, de que sí existe la cita de los preceptos legales, pero éstos no son aplicables al caso particular; tal como se estableció en la página veinticinco de la sentencia en revisión, misma que expuso que en la hoja doce último párrafo de la resolución impugnada la autoridad fiscalizadora mencionó que: “... no existe evidencia que se hayan iniciado los trabajos; por lo que la situación física prevalece sin iniciar, incumpléndose con los artículos 64 y 68 de la Ley de Obras y Servicios Relacionados con las Mismas y 113 fracción I, VI y XIV; 115 fracciones V, X, XVII y XVIII; 164, 165, 166, 168 y 170 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas...”; de cuyo análisis realizado al fundamento legal aplicado por la autoridad demandada, la Segunda Sala resolutora en de primer grado, arriba a la conclusión de que no resultan aplicables al caso particular, en razón de la confrontación realizada del texto legal de cada uno de los preceptos legales antes señalados con las causas inmediatas o los motivos expuestos por la autoridad fiscalizadora en la resolución impugnada; así mismo, resultando que los motivos aducidos no se ajustan a los presupuestos de la norma citada como fundamento por la autoridad.³⁷

De igual manera, se advierte que la Segunda Sala realiza el análisis de la fundamentación y motivación de los demás supuestos de ley que fueron invocados por la autoridad y que de manera precisa analiza el contenido de las fojas catorce y veinte de la resolución impugnada³⁸, por ende, no basta con que la demandada, hoy revisionista señale que reitera lo expuesto en las fojas respectivas de dicha resolución, en donde dice acredita una adecuada fundamentación y motivación, sino controvierte el criterio de valoración dado por la *A quo*, ya que la sola

³⁷ Ver páginas 25 a 27 de la sentencia del juicio natural, contenida en el tomo III.

³⁸ Ver páginas 27 a 31 de la sentencia del juicio natural, contenida en el tomo III.

manifestación no destruye la presunción de legalidad con que cuenta la sentencia que nos atañe.

Del mismo modo, como acontece respecto de las acciones y omisiones que dice la autoridad les fueron atribuidas a los actores, en relación a la observación TP-088/2016/002 DAÑ, ya que son simples manifestaciones que no tienden a controvertir el criterio dado en la sentencia:

“En ese punto debe decirse, que la autoridad tiene la ineludible de (sic) obligaciones de precisar las particularidades de comisión de la acción u omisión, de tal manera que deba establecer con claridad las fechas exactas en que se efectuaron los pagos que estimó improcedentes, la forma y la proporción que representa respecto de lo pactado en el contrato, circunstancias que se advierte pretende subsanar el representante legal del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, vía contestación de demanda, lo cual es ilegal, puesto que no existe una disposición jurídica que permita a la autoridad mejorar la motivación, pues éstas deben por mandato constitucional fundar y motivar debidamente los actos o resoluciones que emitan, expresando las razones de hecho y las consideraciones legales en que se apoyan.”³⁹

Por tanto, no pueden tomarse en cuenta los agravios expresados por la autoridad demandada, ya que no combaten a través de razonamientos jurídicos concretos, los fundamentos y consideraciones que sirvieron a la magistrada de la Segunda Sala para dictar la sentencia del juicio.

Igualmente, el segundo agravio invocado por el revisionista resulta inoperante, toda vez que no es válido su argumento con el que trata de justificar la omisión de fundar y motivar debidamente la resolución impugnada, so pretexto de que existe una diferencia entre el procedimiento administrativo sancionador y el procedimiento administrativo de responsabilidad resarcitoria, pues aun cuando dichos procedimientos persiguen fines distintos, como bien lo menciona el Auditor General, esa distinción no implica eximir a la autoridad emisora de la resolución que pone fin a tal procedimiento a no cumplir con las garantías de legalidad que impone el artículo 16 constitucional, el cual señala que todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con

³⁹ Ver página 31 de la sentencia del juicio.

precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas, como lo establece la tesis jurisprudencial VI.2o. J/43, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, de rubro: **“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.”**⁴⁰

Elemento de validez del acto administrativo que lo retoma el numeral 7 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, razón por la cual, resultan inatendibles y sin sustento legal alguno las manifestaciones del revisionista en el sentido de que solo en los procedimientos administrativos sancionadores es necesaria la precisión de las circunstancias de modo, tiempo y lugar, como son, las “fechas exactas”, por ser útiles cuando la pretensión es castigar al servidor público por su infracción, no así cuando se pretenda dejar indemne el patrimonio del Estado, como menciona la autoridad revisora, pues el hecho de que a los actores se les haya otorgado la garantía de audiencia es una de las formalidades esenciales del procedimiento que de no haberseles respetado, incurriría en un vicio del procedimiento que implicaría la invalidez del mismo.

Respecto a que en la resolución impugnada fue atendido por el principio de tipicidad de la ley, se tratan de simples manifestaciones que no combaten de modo alguno los fundamentos y consideraciones de la sentencia recurrida, ya que para destruirlos no queda a la subjetividad del revisionista, sino que debe de desvirtuar las consideraciones que sirvieron de sustento. Y por cuanto hace a las manifestaciones de que acorde al principio de tipicidad, la conducta que motivará la sanción se debe encontrar establecida con anticipación en una fuente legislativa; ello, con el fin de que el servidor público tenga conocimiento cierto sobre qué conductas debe abstenerse de realizar y las sanciones que en su caso correspondan, no lo exime como autoridad administrativa que es, de fundar y motivar adecuadamente los actos que emita, acorde al

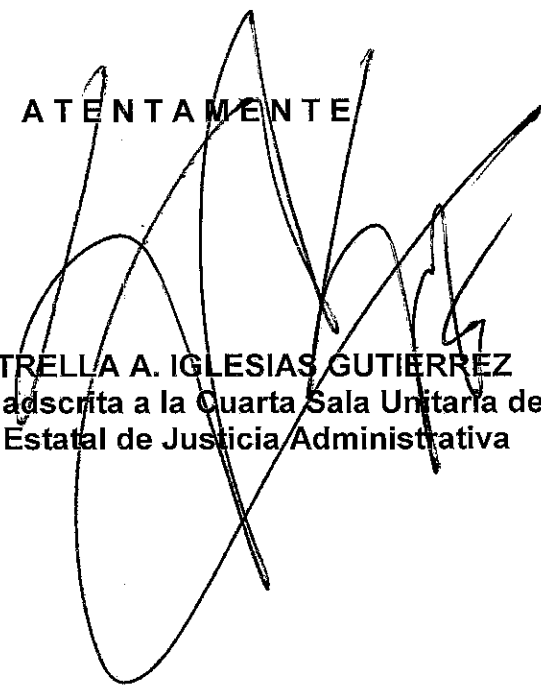
⁴⁰ Registro: 203,143, materia(s): Común, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, III, marzo de 1996, página: 769.

mandato constitucional citado con antelación y el numeral 7 fracción II del código que rige la materia.

En consecuencia, ante lo inoperante de los agravios en estudio, la suscrita estima **confirmar**, en todos sus términos, la sentencia de veintidós de agosto de dos mil diecinueve pronunciada por la Segunda Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, dentro del juicio contencioso administrativo 463/2018/2a-II y acumulado 484/2018/2a-II, atendiendo a las razones que anteceden.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, exhibo ante esta Alzada, mi correspondiente voto particular, contrario al proyecto de resolución de Toca número 550/2019 y acumulados 551/2019 y 552/2019, del índice de la Sala Superior de este Tribunal del Justicia Administrativa.

ATENTAMENTE



DRA. ESTRELLA A. IGLESIAS GUTIERREZ
Magistrada adscrita a la Cuarta Sala Unitaria del
Tribunal Estatal de Justicia Administrativa