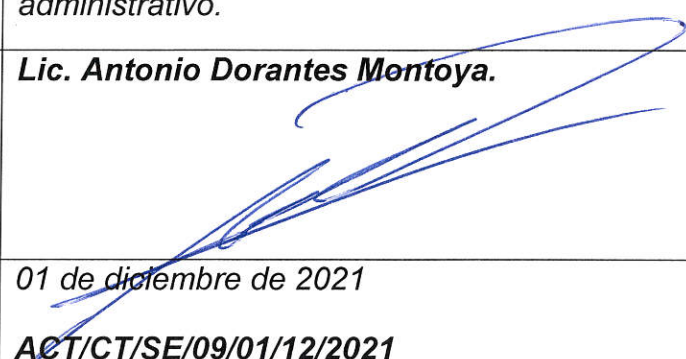




Leyenda de clasificación en modalidad confidencial

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

Nombre del área administrativa	Secretaría General de Acuerdos
Identificación del documento	Toca de revisión (EXP. TOCA 574/2019)
Las partes o secciones clasificadas	Nombre de la parte actora
Fundamentación y motivación	<p>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas.</p> <p>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</p>
Firma del titular del área	Lic. Antonio Dorantes Montoya. 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	01 de diciembre de 2021 ACT/CT/SE/09/01/12/2021

TOCA: 574/2019.

EXPEDIENTE: 804/2018/3ª-II.

REVISIONISTA: 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 UNO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE.

Resolución de la Sala Superior en la que se determina **modificar** la sentencia del doce de abril de dos mil diecinueve en la que se declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, así como de la inicialmente recurrida en sede administrativa.

RESULTANDOS.

1. Antecedentes del caso.

Del juicio contencioso administrativo. Derivado de la fase de comprobación del procedimiento de fiscalización de la cuenta pública consolidada del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz correspondiente al ejercicio dos mil dieciséis y de la instrucción del Congreso del Estado, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz llevó a cabo la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones respecto de los servidores y exservidores públicos 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 encontró el ciudadano [REDACTED] exsecretario de Finanzas y Planeación.

Dicha fase culminó con la emisión de la resolución definitiva el seis de agosto de dos mil dieciocho en la cual se le determinó responsabilidad respecto de ocho observaciones.

En desacuerdo, el ciudadano [REDACTED] interpuso el recurso de reconsideración de la resolución administrativa, el cual fue resuelto el dieciséis de octubre de dos mil dieciocho en el sentido de confirmar la responsabilidad determinada y el fincamiento de indemnizaciones y sanciones.

Inconforme, el doce de diciembre de dos mil dieciocho el apoderado general para pleitos y cobranzas del ciudadano [REDACTED] impugnó ante este Tribunal, vía juicio contencioso administrativo ordinario, la resolución del recurso de reconsideración número REC/016/075/2018 del dieciséis de octubre de dos mil dieciocho.

Como autoridad demandada señaló al Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, mientras que como terceros interesados comparecieron el Gobierno del Estado de Veracruz y la Secretaría de Finanzas y Planeación.

Agotada la instrucción del juicio, el doce de abril de dos mil diecinueve la Tercera Sala Unitaria de este Tribunal emitió sentencia en la que resolvió declarar la nulidad de la resolución impugnada y de la resolución inicialmente recurrida al considerar que la competencia del ente fiscalizador no se encontró suficientemente fundada, puesto que al derivar su competencia de una norma compleja como lo es el Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado en el Marco del Sistema Nacional de Fiscalización publicado en la Gaceta Oficial del Estado el treinta de enero de dos mil diecisiete (en adelante Convenio de Coordinación y Colaboración), debió señalar la cláusula en la que se le delegó o confirió la atribución para dictar la resolución mediante la cual se sancionó a la parte actora.

Del recurso de revisión. Inconforme con el fallo, el Órgano de Fiscalización Superior interpuso el recurso de revisión a través de un escrito recibido el diez de agosto de dos mil diecinueve, el cual fue

admitido por el presidente de la Sala Superior de este Tribunal mediante acuerdo del siete de octubre de dos mil diecinueve, en el que también se informó a las partes la integración de la Sala Superior para el conocimiento de este asunto.

Posteriormente, el dos de diciembre de dos mil diecinueve se tuvo por desahogada la vista concedida a la parte actora y al tercero interesado Gobierno del Estado de Veracruz en relación con el recurso interpuesto, por su parte, a la Secretaría de Finanzas y Planeación se le tuvo por perdido ese derecho al no haberlo ejercido en tiempo y forma.

En la misma fecha se ordenó turnar los autos a la ponencia del magistrado Pedro José María García Montañez para formular el proyecto de resolución, la que una vez sometida a votación se emite en los términos que se exponen a continuación.

2. Cuestión planteada en los recursos de revisión.

Se sintetizan a continuación los agravios formulados por el recurrente, en la medida necesaria para la resolución que se emite.

En su **primer** agravio expuso que los argumentos de la sentencia carecen de una fundamentación y motivación suficiente para decretar una nulidad lisa y llana, así como que esta determinación se sostuvo en un análisis limitado y erróneo de dos normas: el Convenio de Coordinación y Colaboración y la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 49, fracción III.

Agregó que en la resolución impugnada sí fundó su actuar respecto de la fiscalización y posterior determinación de responsabilidades respecto de recursos federales, conforme con lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, expresó que la Sala Unitaria dejó de lado que la esencia del Convenio de Coordinación y Colaboración resulta ser un mecanismo interinstitucional de coordinación entre órganos responsables de las

tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objeto de maximizar la cobertura y el impacto de fiscalización en todo el país.

En ese tenor, precisó que la fiscalización de recursos federales, así como la búsqueda de la reparación del daño y la determinación de una responsabilidad resarcitoria en contra de los servidores o ex servidores públicos no puede ser limitada a la Auditoría Superior de la Federación dada la imposibilidad material de dicha autoridad en la revisión de todas y cada una de las cuentas públicas de los entes fiscalizables, estatales y municipales, que conlleva una imposibilidad material en la revisión de recursos. Según el recurrente, dicho criterio se encuentra asentado en la tesis aislada de rubro “AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN XXV, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, QUE FACULTA A DICHO ÓRGANO PARA REVISAR LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS FEDERALES EJERCIDOS POR LOS MUNICIPIOS, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN I, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”¹

En el mismo orden de ideas, apuntó que el artículo 116, fracción II, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que tanto la Auditoría Superior de la Federación, como los órganos estatales de fiscalización, tienen las facultades para auditar y sancionar el ejercicio de los recursos federales transferidos a las entidades federativas; que sobre esa base se expidió el Convenio de Coordinación y Colaboración, el cual no resulta limitativo en cuanto a sus alcances conforme con lo estipulado en la cláusula primera, fracción VI que establece como objetivo del convenio, entre otros, “*coordinar las acciones para la fiscalización del gasto federalizado en las entidades federativas y sus municipios, en los términos de las atribuciones establecidas para “LAS PARTES” en el marco jurídico correspondiente.*”

Añadió que él es competente para fiscalizar los recursos federales con base en el artículo 115, fracción XXIII de la Ley número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de

¹ Registro 177700, Tesis P. XXXVII/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2005, p. 1139.

Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante Ley 584 de Fiscalización), el cual dispone su competencia para colaborar en la fiscalización de recursos federales con su similar de la federación en la investigación y detección de desviaciones de dichos recursos, así como determinar el daño patrimonial derivado de dicha fiscalización y promover las acciones legales correspondientes; aunado a que la fracción XXIV del mismo artículo prevé que esa fiscalización de recursos federales puede ser también a pedimento de la Auditoría Superior de la Federación.

Concluyó que la interpretación y análisis que realizó la Sala Unitaria del artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal permite entrever que no se discutió su facultad fiscalizadora de recursos federales transferidos al Estado, sino su facultad sancionadora, y que incluso si no contara con esa facultad para determinar y sancionar el uso indebido de recursos federales la declaración de nulidad lisa y llana es excesiva en tanto que no se entró al estudio de las nueve observaciones constitutivas de un daño patrimonial, lo que habría permitido que se detectara que solo las observaciones FP-014/2016/019 DAÑ y FP-014/2016/020 DAÑ se relacionaban con una falta de comprobación de recursos federales.

En su **segundo** agravio señaló que el análisis de la sentencia no fue completo, claro, preciso y congruente pues la Sala Unitaria soslayó que las resoluciones (tanto la definitiva como la impugnada) se componen de ocho observaciones de carácter financiero presupuestal sobre las cuales no existió pronunciamiento alguno.

Específicamente, cuestionó que la Sala Unitaria haya podido concluir que el Órgano de Fiscalización Superior carece de facultades para iniciar un procedimiento sancionador en contra del ciudadano [REDACTED], si en ningún momento analizó individualmente las observaciones como para sostener que todas ellas resulten provenir de recursos federales.

Además, señaló que la Sala Unitaria soslayó que la fracción tercera del artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal se refiere a aportaciones y sus accesorios, de modo que debía abundar y motivar si efectivamente las observaciones correspondían a ese tipo de recursos.

A pesar de que reiteró su competencia para auditar el ejercicio de recursos federales y sancionar a los probables responsables, argumentó que incluso si no fuera así ello solo conllevaría a dejar insubsistentes las observaciones FP-014/2016/019 DAÑ y FP-014/2016/020 DAÑ relacionadas con recursos federales y declarar una nulidad para efectos de que quede intocada la responsabilidad determinada por el resto de observaciones.

Por último, en su **tercer** agravio argumentó que la sentencia no es clara, precisa ni congruente puesto que la Sala Unitaria se refirió a la ausencia de competencia del Órgano de Fiscalización en dos sentidos totalmente diferentes: por un lado, señaló una ausencia de fundamentación y motivación de la competencia para iniciar un procedimiento sancionador y, por otro lado, determinó una insuficiente fundamentación de la competencia para emitir la resolución definitiva y la correspondiente al recurso de reconsideración.

En estimación del recurrente, la Sala Unitaria le causa confusión al sustentar la nulidad lisa y llana en dos acciones distintas.

Adicionalmente, expresó que la Sala Unitaria señaló que existió una insuficiente fundamentación sin precisar cuáles son los artículos que fueron omitidos.

En esa tesitura, se tienen como cuestiones a resolver las ordenadas en la forma siguiente por razones de método:

- Dilucidar si lo resuelto en torno a la competencia para emitir tanto la resolución definitiva, como la recaída al recurso de reconsideración fue claro, preciso y congruente.
- Establecer si el Órgano de Fiscalización Superior tiene competencia para auditar el ejercicio de recursos federales y sancionar a los probables responsables.
- Determinar si fue correcta la declaración de nulidad lisa y llana de la totalidad de la resolución impugnada y la resolución recurrida.



CONSIDERANDOS.

I. Competencia.

La Sala Superior es competente para resolver el presente recurso 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 del recurso.

El recurso de revisión que se resuelve resulta procedente en virtud de satisfacerse los requisitos establecidos en el Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante Código) en los artículos 344, fracción II y 345 al plantearse por la autoridad demandada en el juicio de origen, en contra de la sentencia en la que se decidió la cuestión planteada, mediante la expresión de sus agravios en el plazo previsto.

III. Análisis de las cuestiones planteadas.

Del estudio de los agravios planteados se desprende que son **parcialmente fundados**, según las razones que se exponen a continuación.

3.1. Fue confuso e impreciso lo resuelto en torno a la competencia para emitir tanto la resolución definitiva, como la recaída al recurso de reconsideración.

Es **parcialmente fundado** el tercer agravio del recurrente relativo a que la sentencia no fue clara, precisa ni congruente al referirse la Sala Unitaria a la competencia del Órgano de Fiscalización.

En principio, conviene aclarar que la Sala Unitaria no señaló una ausencia de fundamentación y motivación de la competencia para iniciar un procedimiento sancionador, sino lo que expuso fue que existía una insuficiente fundamentación de la competencia de la autoridad para emitir la resolución definitiva en el expediente DRFIS/01/2017, I.R./CUENTA CONSOLIDADA/2016 y, en consecuencia, de la dictada en el recurso de reconsideración REC/016/076/2018. Sin embargo, tiene razón el recurrente cuando sostiene que tal determinación es imprecisa y causa confusión.

En efecto, esta Sala Superior lo estima así dado que el hecho de que en la resolución definitiva se haya fundado insuficientemente la competencia de la autoridad no implica automáticamente que la competencia para emitir la resolución del recurso de reconsideración también contenga el mismo vicio.

Lo anterior se explica si se tiene en consideración que la competencia para emitir una y otra resolución radica en facultades diferentes: en el primer caso, la autoridad debe justificar que cuenta con la facultad de determinar responsabilidades y fincar indemnizaciones y sanciones, en cambio, en el segundo caso debe sustentar que cuenta con la facultad para revisar en sede administrativa una resolución emitida por ella y confirmarla, modificarla o dejarla sin efectos.

Como se ve, la competencia para emitir la resolución del recurso de reconsideración no depende de que la competencia para determinar responsabilidades y fincar indemnizaciones y sanciones se encuentre debidamente fundada.

Lo antedicho no significa que fundar indebidamente la competencia para emitir la resolución definitiva carezca de consecuencia alguna al dictar la resolución del recurso de reconsideración, desde luego se trata de una irregularidad que amerita que, al resolver el recurso, la autoridad deje sin efectos la resolución recurrida.

Ahora, si la autoridad no lo aprecia así, la ilegalidad de la resolución del recurso de reconsideración estribará en una apreciación equivocada de

los hechos que motivaron la resolución recurrida o en el dictado de ésta última en contravención de las normas aplicables, pero no en una indebida fundamentación de la competencia para resolver el recurso porque, en todo caso, la autoridad sí tiene las facultades para resolver el recurso, lo que no tiene son los elementos para confirmar la resolución recurrida.

Así, a pesar de lo fundado del agravio éste resulta **inoperante** habida cuenta que la declaración de nulidad de la resolución recaída al recurso de reconsideración REC/016/076/2018 debe mantenerse, aunque los términos de esa declaración serán precisados más adelante.

3.2. El Órgano de Fiscalización Superior sí tiene competencia para investigar irregularidades en el manejo de recursos federales, pero carece de ella para determinar responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes.

Es **parcialmente fundado** el primer agravio de la autoridad recurrente en el que cuestionó la determinación de la Sala Unitaria relativa a que el Órgano de Fiscalización no fundó de manera suficiente su competencia para emitir la resolución definitiva del seis de agosto de dos mil dieciocho porque, contrario a ello, sí fundó su actuación.

En efecto, de dicha resolución se observa que la autoridad agregó en las hojas 6 y 45² la siguiente nota:

“Las acciones respecto de la fiscalización a fondos federales está sustentada por este Órgano de Fiscalización Superior, en la cláusula Cuarta del Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización, que celebran la Auditoría Superior de la Federación y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz; artículo 16 fracción XII del Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, en el Acuerdo Tercero de la XCI de la Reunión del Consejo Directivo de la ASOFIS y al artículo Transitorio Quinto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, aprobada por el H.

² Visible en las hojas 435 y 475 del expediente del juicio de origen.

Congreso de la Unión el 16 de junio de 2016 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.”

En esas condiciones, resulta que la premisa que sustentó la declaración de nulidad es falsa puesto que la Sala Unitaria estimó que la autoridad omitió señalar la cláusula del Convenio de Coordinación y Colaboración en la que se le delegó o confirió la atribución para dictar la resolución mediante la cual se sancionó al ciudadano [REDACTED] pero lo cierto es que el auditor general sí especificó con qué cláusula fundaba su competencia.

No obstante lo fundado del agravio, éste resulta **inoperante** para revocar la sentencia recurrida dado que el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz carece de la competencia para determinar responsabilidades y fincar indemnizaciones y sanciones derivado de irregularidades o conductas ilícitas que incidan en el correcto ejercicio de recursos federales, tal como se explica enseguida.

En principio, conviene tener presente que el artículo 79, fracción I, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente al momento de llevarse a cabo el procedimiento de fiscalización de la cuenta pública consolidada del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz correspondiente al ejercicio dos mil dieciséis) disponía lo siguiente:

“Artículo 79. (...)

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. (...)

También **fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.** En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos

correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.”

El énfasis es añadido.

En relación con la interpretación de dicho precepto, destaca la sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 87/2003, de donde derivó la tesis aislada invocada por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz en sus agravios, de rubro “AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN XXV, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, QUE FACULTA A DICHO ÓRGANO PARA REVISAR LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS FEDERALES EJERCIDOS POR LOS MUNICIPIOS, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN I, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”³, la cual, a diferencia de lo pretendido por el recurrente, debe entenderse en función de la ejecutoria que la originó.

En dicha ejecutoria enfocada en la cuenta pública de un ayuntamiento, ciertamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la disposición antes transcrita establece un régimen competencial concurrente para la fiscalización de los recursos federales, de manera tal que dicha facultad debe llevarse a cabo tanto por las legislaturas de los estados, en lo que concierne a cuenta pública, como por la Auditoría Superior de la Federación, pero con finalidades diversas. Así, efectivamente como se aludió en el recurso de revisión, la Corte en cita dijo que esa disposición no debe interpretarse en el sentido de que únicamente a la Auditoría Superior de la Federación le corresponde la fiscalización de todos los recursos de origen federal, ni que sólo a ella le competa la revisión de los recursos federales con exclusión de las facultades que en diversos artículos constitucionales se establecen a

³ Registro 177700, Tesis P. XXXVI/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2005, p. 1139.

favor de las auditorías de las legislaturas de los estados y, menos aún, que sea ella quien deba revisar todas las cuentas públicas en lo relativo a la aplicación de fondos de origen federal, sino que la interpretación armónica lleva a concluir que ambos órganos de auditoría, el federal y el local, están facultados para revisar el ejercicio de fondos federales por parte de los ayuntamientos, lo que da por resultado un régimen de fiscalización concurrente.

Sin embargo, el Alto Tribunal hizo una precisión: mientras que la fiscalización que llevan a cabo las legislaturas locales tiene por objeto la aprobación o desaprobación de las cuentas públicas (en la ejecutoria se alude a las municipales en tanto que de ello trató el caso estudiado), la revisión que realiza la Auditoría Superior de la Federación a los fondos federales ejercidos por los municipios tiene como objeto específico determinar las posibles afectaciones a la hacienda pública federal.

Luego, en términos generales refirió que puede decirse que mientras la auditoría local, en ejercicio de su facultad de fiscalización de las cuentas públicas municipales, puede investigar todos los actos y omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de cualquier tipo, lo que significa que puede indagar sobre cualquier irregularidad que advierta en el manejo de los recursos que estén o que debieran estar comprendidos en una cuenta pública municipal independientemente del origen de tales fondos, lo cierto es que debe actuar de manera diversa si dicha irregularidad o conducta ilícita afecta a la hacienda estatal o municipal que si, por el contrario, está relacionada con el ejercicio de recursos federales.

En el primer caso, es decir, cuando el acto ilícito afecte a la hacienda pública estatal o municipal, la auditoría local deberá determinar los créditos fiscales y promover ante las autoridades locales competentes el fincamiento de las responsabilidades que correspondan. En cambio, si se trata de irregularidades o conductas ilícitas que incidan en el correcto ejercicio de recursos federales, la citada autoridad local deberá limitarse a promover ante las autoridades competentes el fincamiento de las responsabilidades que correspondan, es decir, esencialmente deberá

informar a la Auditoría Superior de la Federación de tales irregularidades, la que de acuerdo con el artículo 79 constitucional es la autoridad competente para "Determinar los daños y perjuicios que afecten la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes", así como para presentar las denuncias, querellas, demandas o quejas que correspondan.

Como se ve, esta acotación tiene relevancia para distinguir la competencia entre uno y otro órgano de fiscalización y para aclarar que aun cuando se estableció un régimen competencial concurrente para la fiscalización de los recursos federales, ello no implica que la entidad de fiscalización local esté facultada para determinar responsabilidades y fincar indemnizaciones y sanciones derivadas del ejercicio de recursos federales.

El criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede resultar más claro a partir de la aplicación que de él hizo su Segunda Sala al resolver el amparo directo en revisión 900/2011 relativo a un caso en donde la entidad de fiscalización de Campeche determinó responsabilidad resarcitoria a cargo de un tesorero municipal y le fincó una cantidad a pagar como indemnización.

En referencia a la competencia de los entes de fiscalización federal y local, la Segunda Sala se pronunció en los términos siguientes:

"(...)el Pleno de este Alto Tribunal determinó que la Auditoría Local de un Estado, en ejercicio de su facultad de fiscalización de las cuentas públicas municipales, puede investigar todos los actos y omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de cualquier tipo, lo que significa que puede indagar sobre cualquier irregularidad que advierta en el manejo de los recursos que estén o que debieran estar comprendidos en una cuenta pública municipal independientemente del origen de tales fondos, al respecto, la Auditoría Superior del Estado deberá determinar los créditos fiscales y promover ante las autoridades locales

competentes el fincamiento de las responsabilidades que correspondan.

Sin embargo, **tratándose de una irregularidad o conducta ilícita que afecte a la hacienda federal, que incidan en el correcto ejercicio de recursos federales, la citada autoridad local deberá limitarse a promover ante las autoridades competentes el fincamiento de las responsabilidades que correspondan, es decir, esencialmente deberá informar a la Auditoría Superior de la Federación de tales irregularidades**, la que, de acuerdo con el artículo 79, fracción IV, primer párrafo, constitucional, es la autoridad competente para “Determinar los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes”, así como para presentar las denuncias, querellas, demandas o quejas que correspondan.

Por tanto, si en la especie, la conducta del entonces Tesorero del Municipio de Hecelchakán del Estado de Campeche, quejoso en el juicio de amparo, en el que se dictó la sentencia que se revisa, dio lugar a una afectación a la hacienda municipal, en lo que concierne a recursos provenientes de la Federación, pues tuvo como base la aplicación de recursos pertenecientes a los Fondos de Aportaciones Federales, conocido como Ramo 33, específicamente los relativos a la infraestructura Social Municipal, **es obvio que corresponde a la Auditoría Superior de la Federación conocer del asunto** y por ende la Auditoría Superior del Estado de Campeche, debió informar a la primera de las Auditorías citadas, la irregularidad detectada, a fin de que ésta fincase lo que en el caso procediese.”

El énfasis es añadido.

Como se aprecia, en el caso resuelto por la Segunda Sala el recurso federal ejercido se trató de aportaciones federales, tal como en el recurso de revisión que esta Sala Superior analiza específicamente en lo que respecta a las observaciones FP-014/2016/019 DAÑ y FP-014/2016/020 DAÑ, de modo que por identidad de razón resultan orientadoras las consideraciones antes transcritas, así como las que se reproducen

enseguida en torno a la competencia cuando se trata del ejercicio de los fondos de aportaciones federales.

“(…)manifiesta la autoridad tercero perjudicada hoy recurrente, que los Fondos de Aportaciones Federales “Ramo 33” son recursos que están destinados a ser administrados y ejercidos directamente por los gobiernos estatales y municipales, y que una vez percibidos serán registrados como ingresos propios.

Lo que expresa la recurrente es verdad, y al respecto en la ejecutoria dictada en la citada Controversia Constitucional 87/2003, así se reconoce, y por ello se precisa que la Auditoría Local, en ejercicio de su facultad de comprobación, puede indagar lo relativo a las cuentas públicas municipales, puede investigar todos los actos y omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso o egreso, lo que significa que puede indagar sobre cualquier irregularidad que advierta en el manejo de los recursos que estén o que debieran estar comprendidos en una cuenta pública municipal independientemente del origen de tales fondos.

Esto es, con relación a irregularidades en el manejo de los recursos económicos que provienen de la Federación, tiene facultad para investigar el Auditor del Estado.

En cambio, para indagar irregularidades o conductas ilícitas que afecten a la hacienda estatal o municipal, relacionada con el ejercicio de recursos federales, la facultad le corresponde a la Auditoría Superior de la Federación.

De lo anterior se desprende que tanto en la decisión a la que arribó el Tribunal Colegiado del conocimiento como en esta determinación, de ninguna manera se está limitando a la Auditoría Superior del Estado de Campeche, su facultad para indagar y en su caso, determinar alguna irregularidad por lo que se refiere al manejo de recursos económicos.

La acotación resuelta en la especie, es la consistente en que **la Auditoría Superior de la Federación, es la autoridad facultada para investigar lo concerniente a una irregularidad o conducta**

ilícita que afecte a la hacienda estatal o municipal, que incidan en el correcto ejercicio de recursos federales”.

El énfasis es añadido.

En esos términos, para esta Sala Superior es válido concluir que si de la interpretación del artículo 79 constitucional se desprendió que las entidades locales de fiscalización carecen de competencia para determinar responsabilidades y fincar indemnizaciones y sanciones relacionadas con afectaciones a la hacienda estatal o municipal que incidan en el ejercicio de recursos federales, entonces el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz carece de competencia para determinar responsabilidades y fincar indemnizaciones y sanciones derivadas de las observaciones FP-014/2016/019 DAÑ y FP-014/2016/020 DAÑ relacionadas con afectaciones a la hacienda pública derivadas del ejercicio de recursos federales.

Desde luego, al tratarse de la interpretación de un precepto constitucional, lo establecido en la Ley 584 de Fiscalización y lo acordado en el Convenio de Coordinación y Colaboración debe sujetarse a lo primero puesto que, conforme con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los jueces de cada entidad federativa deberán estar a lo dispuesto en la Constitución federal, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes locales.

Así, debe decirse que el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz al detectar en sus investigaciones alguna irregularidad o conducta ilícita que incida en el correcto ejercicio de recursos federales debe limitarse a informar a la Auditoría Superior de la Federación para que sea ésta quien proceda a determinar las responsabilidades y fincar las indemnizaciones y sanciones procedentes.

El no hacerlo así implicó que emitiera una resolución sin tener competencia para ello, lo cual amerita mantener la declaración de nulidad lisa y llana que hizo la Sala Unitaria sobre la resolución definitiva del seis de agosto de dos mil dieciocho, aunque no por encontrarse insuficientemente fundada la competencia, sino porque el Órgano de

Fiscalización Superior del Estado de Veracruz carece de la competencia para determinar responsabilidades y fincar indemnizaciones y sanciones derivado de irregularidades relativas al correcto ejercicio de recursos federales.

Del mismo modo, la declaración de nulidad lisa y llana de la resolución del dieciséis de octubre de dos mil dieciocho debe mantenerse, aunque ésta obedece a que al resolver el recurso de reconsideración y en respuesta al agravio quinto del ciudadano [REDACTED], el auditor general asumió que sí tenía competencia para emitir la resolución definitiva, lo cual se traduce en una errónea apreciación de los hechos que se encuentra contemplada como causa de nulidad en el artículo 326, fracción IV del Código.

3.3. Fue incorrecta la declaración de nulidad lisa y llana de la totalidad de la resolución impugnada y la resolución recurrida.

Es **fundado** el segundo agravio del recurrente porque sí existió un exceso al declarar la nulidad lisa y llana tanto de la resolución definitiva como la recaída al recurso de reconsideración en su totalidad.

En efecto, la responsabilidad determinada a cargo del ciudadano Antonio Gómez Pelegrín obedece a ocho observaciones, de las cuales únicamente dos atienden al ejercicio de recursos federales: FP-014/2016/019 DAÑ y FP-014/2016/020 DAÑ. Así se aprecia de la resolución⁴ del seis de agosto de dos mil dieciocho, en donde se distingue entre las observaciones atinentes a recursos federales y recursos estatales.

Entonces, si la declaración de nulidad se justifica en la medida en que el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz carece de la competencia para determinar responsabilidades y fincar indemnizaciones y sanciones derivado del ejercicio de recursos federales, y solo dos de ellas se ubican en dicho supuesto, lo procedente es que la invalidez de la resolución únicamente abarque esas

⁴ Específicamente en las hojas 5 y 65 de la resolución definitiva, visible en las hojas 434 y 496 del expediente del juicio de origen.

observaciones y, por las restantes, se estudie la cuestión planteada y se emita un pronunciamiento.

Así, esta Sala Superior puntualiza que la declaración de nulidad tanto de la resolución del seis de agosto de dos mil dieciocho, como de la resolución del dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, comprende únicamente a la responsabilidad, la indemnización y la sanción fincadas respecto de las observaciones FP-014/2016/019 DAÑ y FP-014/2016/020 DAÑ.

Ahora, en relación con las seis observaciones restantes y dado que se aprecia que éstas derivan del ejercicio de recursos estatales, esta Sala Superior procederá al estudio del fondo del asunto conforme con el artículo 347, fracción III del Código.

IV. Cuestión planteada en el juicio de origen.

a) De las observaciones relacionadas con el ejercicio de recursos estatales.

Para facilitar el análisis, se describen a continuación las observaciones respecto de las cuales le fue determinada responsabilidad al ciudadano



Observación	Causa
FP-014/2016/001 DAÑ	Erogaciones efectuadas a diversas empresas, de las cuales no se cuenta con el soporte documental, aunado a que dichas empresas contaban con una declaratoria de operaciones presuntamente inexistentes acorde con el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.
FP-014/2016/002 DAÑ	Los pagos identificados en el "Reporte de las Órdenes de Pago y/o Cuentas por Liquidar" emitido por la Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Planeación carecen de la debida documentación comprobatoria y justificativa, máxima que dicha cantidad erogada no fue



	reconocida por parte de la Coordinación General de Comunicación Social como tramitada y requisitada para su respectivo pago, sino que fue erogada directamente por la Secretaría de Finanzas y Planeación.
FP-014/2016/036 DAÑ	Falta de documentación respecto del crédito quirografario contratado por el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, con el Banco Mercantil del Norte S.A., el diecisiete de febrero de dos mil dieciséis.
FP-014/2016/037 DAÑ	Falta de documentación respecto del crédito quirografario contratado por el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, con Fintegra Financiamiento S.A. de C.V., SOFOM, ENR, el veintiuno de abril de dos mil dieciséis.
FP-014/2016/038 DAÑ	Falta de documentación respecto del crédito quirografario contratado por el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, con el Banco Multiva, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Multiva, el cuatro de enero de dos mil dieciséis.
FP-014/2016/040 DAÑ	Recargos y actualizaciones que tuvieron que pagar las dependencias y entidades a causa de la falta de transferencia de recursos, quienes tenían obligaciones fiscales que cubrir y que incumplieron.

En términos generales, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz estimó a [REDACTED] como responsable directo derivado de *“su falta de observancia de su marco jurídico competencial al haber sido omiso en vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos de carácter financiero aplicables para esa Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, dejar de vigilar, en coordinación con la Contraloría General del Estado, que los diversos servidores públicos que administraban fondos y valores, se condujeran en todo momento conforme a la normatividad legal que los regía (...) derivando en la falta*

de documentación comprobatoria por parte de la Tesorería del Estado”[transcripción].

En términos particulares, la responsabilidad le fue determinada por las razones siguientes:

Observación	Sustento de la responsabilidad
FP-014/2016/001 DAÑ	<ul style="list-style-type: none"> - Los argumentos respecto de una delegación de facultades en diversos titulares de las áreas de la Secretaría de Finanzas y Planeación no lo eximen de su responsabilidad en la dirección y control de las actividades de esa dependencia, máxime al tener la facultad indelegable de remover libremente a los servidores públicos que no actuaran y ejecutaran sus labores conforme a la normatividad legal. - No aportó documentación alguna encaminada a comprobar que las erogaciones efectuadas contaran con su debido soporte documental. - Fue el servidor público en quien recaía la responsabilidad de realizar las atribuciones que la normatividad aplicable le otorgaba, con lo que infringió los artículos 33, 34 y 42 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 69-B, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación; 181, segundo párrafo, 182, 183, 257, 258, 261 y 308, segundo párrafo del Código Financiero para el Estado de Veracruz; 46, fracciones I, II, III y XXI de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz; 20, fracciones VI, XIX, XXXIII, XXXIX y XLV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y 14, fracciones III, IX y XXVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación.
FP-014/2016/002 DAÑ	<ul style="list-style-type: none"> - Los argumentos respecto de una delegación de facultades en diversos titulares de las

	<p>áreas de la Secretaría de Finanzas y Planeación no lo eximen de su responsabilidad en la dirección y control de las actividades de esa dependencia, máxime al tener la facultad indelegable de remover libremente a los servidores públicos que no actuaran y ejecutaran sus labores conforme a la normatividad legal.</p> <ul style="list-style-type: none"> - No aportó documentación alguna encaminada a comprobar que las erogaciones efectuadas contaran con su debido soporte documental. - Fue el servidor público en quien recaía la responsabilidad de realizar las atribuciones que la normatividad aplicable le otorgaba, con lo que infringió los artículos 33, 34 y 42 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 69-B, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación; 181, segundo párrafo, 182, 183, 257, 258, 261 y 308, segundo párrafo del Código Financiero para el Estado de Veracruz; 46, fracciones I, II, III y XXI de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz; 20, fracciones VI, XII, XIV, XXXIII, XXXIX y XLV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y 14, fracciones III, IX y XXVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación.
<p>FP-014/2016/036 DAÑ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La documentación aportada no comprobó ni justificó la aplicación de los ingresos provenientes del crédito contratado, ni mostró los registros auxiliares de las cuentas contables y presupuestales que se afectaron por los ingresos de los financiamientos contratados y por los pagos de capital, intereses y gastos de deuda, ni demostró la operación de endeudamiento, ni se identificó el sujeto crédito, las obligaciones contraídas, el objeto, plazos, montos y garantías.

	<ul style="list-style-type: none"> - Los argumentos respecto de la responsabilidad del Tesorero en la guarda y custodia del recurso contratado mediante el crédito quirografario no lo eximen de su responsabilidad en la dirección y control de las actividades de esa dependencia, toda vez que era su obligación planear, programar, coordinar y evaluar el destino del recurso. - Fue el servidor público en quien recaía la responsabilidad de realizar las atribuciones que la normatividad aplicable le otorgaba, con lo que infringió los artículos 33, 34, 36, 42, 43 y 67 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 9 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Veracruz, para el ejercicio dos mil dieciséis; 235, 249, fracciones I, III, IV y V, 259, 261, 268, 272, 308, segundo párrafo, 311, 316, 339, 340, fracción I y 341, fracción I del Código Financiero para el Estado de Veracruz; 46, fracciones I, II, III y XXI de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz; 20, fracciones VI, XIX, XXXIII, XXXIX y XLV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y 14, fracciones III, IX y XVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación.
FP-014/2016/037 DAÑ	<ul style="list-style-type: none"> - Las documentales aportadas solo confirman lo ya conocido, pero se desconoce el ingreso, registro contable y presupuestal en que se afectaron los recursos que obtuvo el Gobierno del Estado, aunado a la falta de documentación soporte del crédito. - Los argumentos respecto de la responsabilidad del Tesorero en la guarda y custodia del recurso contratado mediante el crédito quirografario no lo eximen de su responsabilidad en la dirección y control de las actividades de esa dependencia, toda vez



	<p>que era su obligación planear, programar, coordinar y evaluar el destino del recurso.</p> <ul style="list-style-type: none">- Fue el servidor público en quien recaía la responsabilidad de realizar las atribuciones que la normatividad aplicable le otorgaba, con lo que infringió los artículos 33, 34, 36, 42, 43 y 67 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 9 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Veracruz, para el ejercicio dos mil dieciséis; 235, 249, fracciones I, III, IV y V, 259, 261, 268, 272, 308, segundo párrafo, 311, 316, 339, 340, fracción I y 341, fracción I del Código Financiero para el Estado de Veracruz; 46, fracciones I, II, III y XXI de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz; 20, fracciones VI, XIX, XXXIII, XXXIX y XLV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y 14, fracciones III, IX y XVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación.
FP-014/2016/038 DAÑ	<ul style="list-style-type: none">- Las documentales aportadas solo confirman lo ya conocido, pero se desconoce el ingreso, registro contable y presupuestal en que se afectaron los recursos que obtuvo el Gobierno del Estado, aunado a la falta de documentación soporte del crédito.- Los argumentos respecto de la responsabilidad del Tesorero en la guarda y custodia del recurso contratado mediante el crédito quirografario no lo eximen de su responsabilidad en la dirección y control de las actividades de esa dependencia, toda vez que era su obligación planear, programar, coordinar y evaluar el destino del recurso.- Fue el servidor público en quien recaía la responsabilidad de realizar las atribuciones que la normatividad aplicable le otorgaba, con lo que infringió los artículos 33, 34, 36, 42, 43

	<p>y 67 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 9 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Veracruz, para el ejercicio dos mil dieciséis; 235, 249, fracciones I, III, IV y V, 259, 261, 268, 272, 308, segundo párrafo, 311, 316, 339, 340, fracción I y 341, fracción I del Código Financiero para el Estado de Veracruz; 46, fracciones I, II, III y XXI de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz; 20, fracciones VI, XIX, XXXIII, XXXIX y XLV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y 14, fracciones III, IX y XVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación.</p>
<p>FP-014/2016/040 DAÑ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Los documentos aportados no refieren acciones correctivas para las áreas responsables de ministrar los recursos por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación a las diversas dependencias y entidades para su correspondiente aplicación en el cumplimiento de obligaciones fiscales. - Los argumentos respecto de una delegación de facultades en diversos titulares de las áreas de la Secretaría de Finanzas y Planeación no lo eximen de su responsabilidad en la dirección y control de las actividades de esa dependencia, máxime al tener la facultad indelegable de remover libremente a los servidores públicos que no actuaran y ejecutaran sus labores conforme a la normatividad legal. - No aportó documentación alguna encaminada a aclarar y/o justificar el incumplimiento en la transferencia oportuna de recursos a las dependencias y entidades para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, lo que obligó a las mismas a realizar



	<p>pagos por conceptos de actualizaciones y recargos.</p> <p>- Fue el servidor público en quien recaía la responsabilidad de realizar las atribuciones que la normatividad aplicable le otorgaba, con lo que infringió los artículos 96 y 106, último párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta; 1, 6 y 21 del Código Fiscal de la Federación; 39 y 40-A de la Ley del Seguro Social; 12, 21 y 22 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; 226 de la Ley Federal de Derechos; 30, fracción I y 56 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; 33, fracción X de la Ley de Aguas del Estado de Veracruz; 102, 176, 186, fracciones III y XI y 308, segundo párrafo del Código Financiero para el Estado de Veracruz; 46, fracciones I, II, III y XXI de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz; 20, fracciones VI, XIX, XXXIII y XXXIX de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y 14, fracciones IX, XIII, XIV, XXVII y XXXIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación.</p>
--	---

b) De los puntos controvertidos.

En síntesis, el ciudadano [REDACTED] planteó los siguientes conceptos de impugnación:

Primero.

Respecto de la resolución del dieciséis de octubre de dos mil dieciocho:

- Carece de una adecuación de la conducta a alguna de las infracciones previstas en la ley, ya que la autoridad se extralimitó al realizar señalamientos genéricos sin delimitar el grado de responsabilidad que

pretendió atribuirle y solo hizo referencia a la resolución del seis de agosto de dos mil dieciocho.

- Solo remite a la resolución del seis de agosto de dos mil dieciocho, sin que aporte mayores elementos que sustenten su actuación y que justifiquen por qué resolvió de esa forma, lo que lo dejó en estado de indefensión en razón de que no se aportaron mayores elementos de convicción que justifiquen el fincamiento de responsabilidad.

Respecto de la resolución del seis de agosto de dos mil dieciocho:

- No fundó ni motivo el fincamiento de la responsabilidad; no precisó las circunstancias de modo, tiempo y lugar y el nexo lógico para llegar a la determinación de la sanción, es decir, con base en qué parámetros se llegó al monto de la sanción económica; no realizó la descripción de la conducta observada ni del porqué esa conducta es contraria a derecho; no valoró el material probatorio ni expresó los razonamientos lógico-jurídicos por los que consideró que existe algún tipo de responsabilidad.

Segundo.

Respecto de la resolución del dieciséis de octubre de dos mil dieciocho:

- El procedimiento contravino la garantía de seguridad jurídica en razón de que en la resolución combatida se limitaron a realizar una descripción del procedimiento de fiscalización, sin que se estableciera concretamente la hipótesis normativa que entraña una responsabilidad en el desempeño de su encargo y sin que se llevara a cabo una descripción puntual de la conducta que se adecúe a la hipótesis normativa, es decir, no se delimitó el grado de responsabilidad que se le atribuyó ni se llevó a cabo una ponderación objetiva, lógico jurídica que conlleve a determinarle sanción alguna.

Respecto de la resolución del seis de agosto de dos mil dieciocho:

- Se incurrió en violación al artículo 47 del Código porque la autoridad no demostró de manera fehaciente los señalamientos realizados en su contra, solo se basó en que debía solventar las observaciones a la cuenta pública consolidada dos mil dieciséis, la cual ya no le correspondía en tanto que realizó el proceso de entrega-recepción el catorce de noviembre de dos mil dieciséis.



- Era obligación de la autoridad investigar y allegarse de los elementos indispensables para determinar las responsabilidades de los servidores públicos, es decir, debió delimitar los elementos fácticos y jurídicos, así como las circunstancias de modo, tiempo y lugar para estar en condiciones de desvirtuar el principio de presunción de inocencia que prevalece en el procedimiento administrativo y sancionador, por lo que la autoridad actuó en violación al artículo 109 constitucional al emitir una resolución sin allegarse de los elementos mínimos indispensables para fincar responsabilidad.
- La resolución recurrida impuso una sanción excesiva y carente de lógica jurídica, ya que no se determinó de manera particular el grado de responsabilidad de los servidores públicos involucrados ni de qué manera actualizaron las hipótesis normativas de qué instrumento legal en específico.

Tercero.

Respecto de la resolución del dieciséis de octubre de dos mil dieciocho:

- La autoridad realizó un análisis equívoco de las documentales aportadas ya que pronunció que solo revestían el carácter de informes respecto de la normatividad legal que deben observar los servidores públicos, lo que a decir de la autoridad no significó una vigilancia de los subalternos.

Al respecto, el actor señaló que la delegación de competencia es una decisión del órgano administrativo a quien legalmente aquella le corresponde, por la cual transfiere el ejercicio de todo o parte de la misma a un órgano inferior. Dicha delegación se encuentra prevista y contemplada en la legislación mexicana como necesaria para desarrollar de manera pronta y expedita las funciones inherentes a la administración pública. Derivado de ello y dada la generalidad y amplitud de la norma, la autoridad se encontraba obligada a tipificar puntualmente la acción u omisión realizada y, al no hacerlo, generó falta de fundamentación y motivación del acto.

En ese tenor, los oficios girados no tienen el carácter de informes acerca de la normatividad, sino que revisten el carácter de instrucciones específicas para los servidores públicos que se desempeñaban en esa época, para que llevaran a cabo todas las acciones que las normas les

indicaban puesto que es ilógico e inoperante que el secretario de Finanzas lleve a cabo todas las atribuciones de sus subalternos.

Respecto de la resolución del seis de agosto de dos mil dieciocho:

- Las formalidades esenciales del procedimiento no fueron observadas en tanto que la resolución recurrida no dirime la controversia, pues la autoridad no analizó los elementos que se hicieron de su conocimiento ni tomó en consideración el material probatorio ofrecido por el actor.
- La autoridad no analizó los argumentos relativos a que la presunta responsabilidad atribuida no se encontraba dentro de las atribuciones del actor, sino del Tesorero, lo que se concatena con el acuerdo delegatorio en favor del Tesorero, publicado en la Gaceta Oficial con número extraordinario 350 del dos de septiembre de dos mil catorce.
- La autoridad mencionó que el actor, ante la actuación contraria a la norma, debió destituir a los servidores públicos, sin embargo, para estar en tales posibilidades es necesario que exista previamente un procedimiento que sustente la destitución. Aunado a ello, en términos del artículo 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación, existe una imposibilidad jurídica para la remoción de esos servidores públicos pues es el Gobernador quien nombrará y removerá libremente al secretario, a los subsecretarios y al procurador fiscal.

Cuarto.

No se hace referencia en este apartado al cuarto concepto de impugnación porque aborda la cuestión de competencia que ya ha sido estudiada en el considerando anterior.

Quinto.

Respecto de ambas resoluciones (la impugnada y la inicialmente recurrida): la autoridad incurre en diversas irregularidades de hecho y de derecho.

- Observaciones FP-014/2016/019 DAÑ y FP-014/2016/020 DAÑ. No se hace referencia en este apartado a los argumentos relacionados con estas observaciones, ya que versan en la cuestión de competencia que ya ha sido resuelta en considerandos anteriores.

- Observación FP-014/2016/001 DAÑ: No se tomaron en consideración las documentales aportadas en donde es manifiesta la figura de la delegación de facultades. Además, la autoridad no fue precisa en los señalamientos efectuados puesto que surgen las cuestiones ¿qué acciones, qué omisiones, qué servidores y en qué grado a cada uno se le atribuye responsabilidad?

Debe prevalecer el principio de presunción de inocencia en favor del actor, ya que es obligación de la autoridad probar las imputaciones que realiza, no del actor desvirtuarlas, máxime que la vigilancia y control del correcto ejercicio de los servidores públicos corresponde a la Contraloría General del Estado y no al actor, así como tampoco le corresponde destituir a los servidores públicos sin un procedimiento previo que determine su responsabilidad, aunado a que se trata de una atribución del titular del Ejecutivo del Estado en términos del artículo 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

- Observación FP-014/2016/002 DAÑ: la autoridad hizo una incorrecta valoración del material probatorio aportado en donde era manifiesta la figura de la delegación de facultades. Además, la autoridad no fue precisa en los señalamientos efectuados puesto que surgen las cuestiones ¿qué acciones, qué omisiones, qué servidores y en qué grado a cada uno se le atribuye responsabilidad?

Por otro lado, la autoridad habló de un monto observado por \$1,895,531,549.19 (un mil ochocientos noventa y cinco millones quinientos treinta y un mil quinientos cuarenta y nueve pesos con diecinueve centavos moneda nacional), sin especificar cómo llegó a determinar tal cantidad.

Con todo, debe prevalecer el principio de presunción de inocencia en favor del actor, ya que es obligación de la autoridad probar las imputaciones que realiza, no del actor desvirtuarlas, máxime que la vigilancia y control del correcto ejercicio de los servidores públicos corresponde a la Contraloría General del Estado y no al actor, así como tampoco le corresponde destituir a los servidores públicos sin un procedimiento previo que determine su responsabilidad, aunado a que se trata de una atribución del titular del Ejecutivo del Estado en términos del artículo 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

Por último, la autoridad no tomó en consideración los argumentos consistentes en la observancia de los artículos 224 y 228 del Código Financiero; que conforme con los artículos 177, primero y segundo párrafos y 186 del Código Financiero, la tramitación y ejecución de los recursos públicos destinados a pagos de proveedores está a cargo de las unidades administrativas de las entidades ejecutoras solicitantes (ejecutoras del gasto), por lo que la entrega de información adecuada al ente fiscalizador estuvo a cargo de tales entidades; y que las atribuciones que se observaron por la autoridad recaen en las figuras del subsecretario de Egresos y del titular de la Tesorería en términos de los artículos 32 y 35 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

- Observaciones FP-014/2016/036 DAÑ, FP-014/2016/037 DAÑ y FP-014/2016/038 DAÑ: la autoridad omitió analizar la evidencia documental aportada para mostrar que los tres pagarés a nombre del Estado de Veracruz por un monto de \$1,026,863.67 (un millón veintiséis mil ochocientos sesenta y tres pesos con sesenta y siete centavos moneda nacional) ya habían sido pagados.

Aunado a lo anterior, la autoridad hizo caso omiso del argumento consistente en que los créditos ya están totalmente cubiertos.

Por otro lado, la consolidación de la cuenta pública dos mil dieciséis no le correspondió al actor en razón de que ya no era secretario de Finanzas y Planeación, sino a los funcionarios subsecuentes que la autoridad debió llamar al procedimiento.

Por último, la autoridad no especificó cómo llegó a determinar el daño patrimonial aducido, ni señaló circunstancias de modo, tiempo y lugar para estar en posibilidades de determinar responsabilidad alguna, por lo que debe prevalecer el principio de presunción de inocencia.

- Observación FP-014/2016/040 DAÑ: la autoridad hizo una incorrecta valoración del material probatorio aportado en donde es manifiesta la figura de la delegación de facultades, además, debió ser precisa en los señalamientos efectuados.

Por otra parte, el pago de las obligaciones presupuestarias en términos de ley corresponde al Tesorero, sujeto al flujo de fondos con que cuente



el Gobierno del Estado y en función de la disponibilidad en la caja de la Tesorería estatal. En ese tenor, correspondía al Tesorero desahogar las observaciones y definir si el incumplimiento de pago fue por alguna causa no atribuible a su responsabilidad, como la falta de capacidad económica del Gobierno del Estado, es decir, de flujo para transferir en forma oportuna los recursos financieros para el pago de obligaciones fiscales.

Por último, debe prevalecer el principio de presunción de inocencia en favor del actor ya que es obligación de la autoridad probar las imputaciones que realiza, no del actor desvirtuarlas, máxime que la vigilancia y control del correcto ejercicio de los servidores públicos corresponde a la Contraloría General del Estado y no al actor, así como tampoco le corresponde destituir a los servidores públicos sin un procedimiento previo que determine su responsabilidad, aunado a que se trata de una atribución del titular del Ejecutivo del Estado en términos del artículo 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

Sexto.

- La autoridad omitió llevar a cabo una correcta adecuación de la conducta a la infracción administrativa, así como fundar y motivar el fincamiento de responsabilidad pretendido. También omitió delimitar el grado de responsabilidad en cada una de las observaciones.

Por otra parte, en cumplimiento a los artículos 6, fracción I y 58 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, los Lineamientos que deberán observar los servidores públicos al separarse de su empleo, cargo o comisión para realizar la entrega-recepción de los recursos que tengan asignados y del Informe de los Asuntos bajo su responsabilidad, así como del Programa de Cierre de la Administración Pública del Estado de Veracruz 2010-2016, el catorce de noviembre de dos mil dieciséis se llevó a cabo la entrega-recepción de la Secretaría de Finanzas y Planeación. A su vez, cada una de las áreas administrativas de esa dependencia tuvieron la obligación de transferir mediante su respectiva entrega-recepción los archivos documentales y electrónicos en conjunto con la documentación comprobatoria y justificatoria que generaron y resguardaron durante su encargo.

De ese modo, a partir de la fecha de entrega, dejó de ser responsabilidad del actor integrar la cuenta pública dos mil dieciséis, por lo que los estados financieros consolidados al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis presentados en dicha cuenta pública, así como la entrega de información y documentación requerida por el Órgano de Fiscalización Superior para la comprobación del gasto público fiscalizado, quedó bajo la responsabilidad institucional de los servidores públicos en funciones en las fechas en las que fueron solicitados y, por lo tanto, la responsabilidad de la insuficiencia de la información señalada en las diversas observaciones quedó a cargo de los mencionados servidores públicos que debieron ser llamados al procedimiento.

En contraposición, el Órgano de Fiscalización Superior refirió esencialmente lo siguiente en torno a los conceptos de impugnación.

Primero.

- Las manifestaciones del actor son simples aseveraciones subjetivas que carecen de sustento jurídico, con el que pueda ser viable descalificar y evidenciar una supuesta ilegalidad de las consideraciones en que se sustenta el acto reclamado.
- Si bien en la resolución impugnada se hizo referencia a la resolución definitiva del seis de agosto de dos mil dieciocho, ello obedeció únicamente a que el escrito de reconsideración interpuesto por el actor medularmente contenía el mismo razonamiento que fue presentado en el escrito de aclaraciones en la audiencia de pruebas y alegatos del diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, por lo que resultaba innecesario entrar al estudio de agravios repetitivos y que no ofrecían nada nuevo.
- Como se puede apreciar del escrito libre del diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete ofrecido en la audiencia de pruebas y alegatos, los argumentos de defensa del actor vuelven a enfocarse en tratar de esquivar su responsabilidad sin que en ningún momento aporte documentos encaminados a comprobar el daño patrimonial determinado en las observaciones que le son atribuibles; únicamente ofreció una serie de oficios informativos cuyo contenido gira en torno a conminar a sus subordinados a respetar las normas relativas al manejo de recursos públicos, así como informar el presupuesto autorizado para

diversas dependencias por el ejercicio dos mil dieciséis, por lo que su defensa se basa en meras especulaciones.

Segundo.

- Lo manifestado por el actor se trata de meras aseveraciones subjetivas carentes de sustento documental y jurídico.
- El actor se pretende agraviar respecto de supuestas transgresiones durante el procedimiento de fiscalización, sin precisar esas supuestas transgresiones, sin embargo, contrario a sus aseveraciones, en la hoja seis de su demanda reconoció que la resolución impugnada cumple con las formalidades esenciales que todo acto administrativo debe contener, por lo que debe tenersele confeso en ese sentido.
- Contrario a lo manifestado por el actor, en la resolución impugnada se señaló en la hoja 5 que en la resolución definitiva del seis de agosto de dos mil dieciocho se encuentra desglosado el análisis de la conducta, los fundamentos legales que se estimaron violentados y los que vinculaban la conducta con el cargo ejercido por el actor, incluso, se estableció la temporalidad en el cargo.
- Se estableció claramente la existencia de responsabilidad resarcitoria a cargo del actor en las hojas 426 y 427 y se señaló el monto de la indemnización de forma detallada en las hojas 438 y 439, así como la sanción económica resultante de la conducta infractora en las hojas 439 y 440.

Tercero.

- En todo momento se realizó el análisis y valoración tanto de los documentos presentados, como de las manifestaciones vertidas por el actor tal como se constata en las hojas 7, 8 y 9 de la resolución impugnada, así como las hojas 38, 60, 61, 129, 130, 237 y 238 de la resolución definitiva, en donde claramente se resolvió que los actos de delegación de facultades con los que el actor pretendía que se le eximiera de responsabilidad resultan insuficientes, habida cuenta que el delegar facultades en terceros servidores públicos no implica que quien delegó las facultades se vuelva ajeno al cumplimiento de las tareas delegadas, sino que subsisten sus facultades de control y dirección, de donde resulta la responsabilidad por omisión en que incurrió.

Cuarto.

No se hace referencia en esta resolución a los argumentos de la autoridad en torno al cuarto concepto de impugnación porque versan en la cuestión de competencia que ya ha sido estudiada en considerandos anteriores.

Quinto.

- El Órgano de Fiscalización Superior le hizo saber al actor las omisiones en que incurrió ante su deber de vigilancia y conservación de los bienes propiedad estatal, así como de los servidores públicos que administrarán los fondos y valores del Estado, lo que derivó en la falta de documentación comprobatoria.
- Los conceptos de impugnación resultan ser los mismos inoperantes planteamientos expuestos ante el Órgano de Fiscalización Superior en el escrito de reconsideración, los cuales fueron atendidos en la resolución impugnada del dieciséis de octubre de dos mil dieciocho y en la resolución definitiva del seis de agosto de ese año.

Sexto.

- El actor es omiso en sustentar bajo qué ordenamiento legal dejó de ser su responsabilidad comprobar las irregularidades que fueron hechas durante su gestión como secretario de Finanzas y Planeación, para pasar a ser responsabilidad de quien le suplió en el cargo.

Con todo, dicha apreciación es contraria a lo que sustentan los artículos 49 y 55, fracción I de la Ley 584 de Fiscalización, con base en los cuales la responsabilidad de la solventación de las irregularidades determinadas recaía en el actor.

De lo anterior, se extraen como cuestiones a resolver las enunciadas a continuación según el orden en el que serán estudiadas.

En relación con las resoluciones impugnada e inicialmente recurrida:



- Analizar si la resolución impugnada únicamente remitió a la resolución definitiva del seis de agosto de dos mil dieciocho, sin atender los agravios del interesado.
- Determinar si la autoridad realizó señalamientos genéricos para establecer la responsabilidad a cargo del actor, si omitió describir la conducta que se adecuó a la hipótesis normativa, si se basó únicamente en que el actor debía solventar las observaciones a la cuenta pública consolidada, si omitió tomar en consideración los elementos y pruebas ofrecidas por el actor, si omitió especificar cómo determinó el daño patrimonial y si llevó a cabo una ponderación objetiva para determinar la sanción, así como si ésta resultó excesiva.
- Revisar si la autoridad emitió una resolución sin allegarse de los elementos mínimos para fincar responsabilidad.
- Determinar si la autoridad analizó erróneamente las documentales ofrecidas por el actor, atinentes a una delegación de facultades.
- Verificar si la autoridad atendió los argumentos del actor relativos a que la responsabilidad atribuida recaía en el Tesorero, conforme con el acuerdo delegatorio publicado en la Gaceta Oficial el dos de septiembre de dos mil catorce, y si correspondía al Tesorero desahogar las observaciones y definir si el incumplimiento de pago fue por alguna causa no atribuible a su responsabilidad.
- Determinar si fueron correctas las consideraciones de la autoridad en el sentido de que el actor debió destituir a los servidores públicos que actuaran de manera contraria a la norma.
- Establecer si a partir de la fecha de entrega recepción de la Secretaría de Finanzas y Planeación, la consolidación de la cuenta pública dos mil dieciséis y la entrega de información y documentación requerida por el Órgano de Fiscalización, así como la suficiencia de ésta, dejó de ser responsabilidad del actor.

- Determinar si con base en el principio de presunción de inocencia, las resoluciones administrativas deben declararse invalidas.

Respecto de observaciones específicas:

- Verificar si al referirse a la observación FP-014/2016/001 DAÑ, FP-014/2016/002 DAÑ, la autoridad tomó en consideración las documentales aportadas por el actor atinentes a una delegación de facultades.
- Dilucidar si en la observación FP-014/2016/002 DAÑ la autoridad especificó cómo determinó el monto observado como daño patrimonial.
- Determinar si en la observación FP-014/2016/002 DAÑ la autoridad atendió los argumentos consistentes en que la tramitación y ejecución de los recursos públicos destinados a pagos de proveedores estaba a cargo de las unidades administrativas de las entidades ejecutoras del gasto.
- Revisar si respecto de las observaciones FP-014/2016/036 DAÑ, FP-014/2016/037 DAÑ y FP-014/2016/038 DAÑ, la autoridad analizó la evidencia documental aportada para mostrar que los créditos ya estaban totalmente cubiertos.
- Examinar si respecto de las observaciones FP-014/2016/036 DAÑ, FP-014/2016/037 DAÑ y FP-014/2016/038 DAÑ, la autoridad especificó cómo determinó el daño patrimonial.

c) De los hechos probados en el juicio.

En este apartado se mencionarán únicamente los hechos relevantes que esta Sala Superior tiene por acreditados con base en las pruebas aportadas por las partes.

- El diecisiete de agosto de dos mil diecisiete el auditor general del Órgano de Fiscalización Superior emitió el oficio OFS/4724/08/2017 dirigido al ciudadano [REDACTED]



██████████ en su carácter de exsecretario de Finanzas y Planeación, mediante el cual le dio a conocer el pliego de observaciones determinadas en la fiscalización de la cuenta pública dos mil dieciséis.

El oficio de mérito fue notificado el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete.

Este hecho se comprobó con las copias certificadas del oficio⁵ en mención, así como del citatorio⁶ de espera y del acta⁷ de notificación de dicho documento, las cuales poseen pleno valor probatorio en términos de los artículos 109 y 110 del Código.

- El dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete ██████████ ██████████ dirigió un escrito al auditor general, mediante el cual atendió el oficio referido en el hecho anterior.

Así se demostró con la copia certificada del escrito⁸ referido, el cual se valora según el prudente arbitrio de esta Sala Superior, quien conviene en otorgarle pleno valor probatorio en tanto que se trata de una prueba que la parte actora hizo suya⁹ para todos los efectos legales procedentes, lo que implica un reconocimiento de la autenticidad de su contenido y firma.

- El seis de noviembre de dos mil diecisiete el Director General de Asuntos Jurídicos del Órgano de Fiscalización Superior emitió el oficio DGAJ/1907/11/2017 dirigido al ciudadano ██████████ ██████████ mediante el cual le notificó el inicio de la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones del procedimiento de fiscalización de la cuenta pública dos mil dieciséis y lo citó a la audiencia de pruebas y alegatos a celebrarse el diecinueve de diciembre de ese año.

⁵ Hojas 143 a 176 del expediente de origen.

⁶ Hoja 177.

⁷ Hoja 178.

⁸ Hojas 179 a 219.

⁹ A través de sus alegatos contenidos en el escrito agregado en las hojas 1080 a 1102.

En el mismo documento se relacionaron las irregularidades por presunto daño patrimonial de carácter resarcitorio que se le atribuían, las cuales consistían en las observaciones FP-014/2016/001 DAÑ, FP-014/2016/002 DAÑ, FP-014/2016/019 DAÑ, FP-014/2016/020 DAÑ, FP-014/2016/036 DAÑ, FP-014/2016/037 DAÑ, FP-014/2016/038 DAÑ, FP-014/2016/040 DAÑ y FP-014/2016/041 DAÑ.

El oficio mencionado fue notificado el veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete.

Estos hechos fueron probados con las copias certificadas del oficio¹⁰ en mención, así como del acta¹¹ de notificación por comparecencia, las cuales poseen pleno valor probatorio de acuerdo con los artículos 109 y 110 del Código.

- El diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos referida en el hecho anterior a la que compareció el apoderado legal del ciudadano [REDACTED], quien presentó las pruebas y alegatos por escrito.

Lo anterior fue demostrado a partir de las copias certificadas del acta¹² de la audiencia, así como del escrito¹³ presentado por el actor en esa diligencia, documentales a las que se les concede pleno valor probatorio conforme con los artículos 107, 109 y 110 del Código tanto por tratarse de documento público la primera, como por encontrarse reconocido el segundo por la parte actora.

- El seis de agosto de dos mil dieciocho el auditor general emitió la resolución definitiva en la que determinó la existencia de responsabilidad resarcitoria a cargo de [REDACTED] en relación con las observaciones FP-014/2016/001 DAÑ, FP-014/2016/002 DAÑ, FP-014/2016/019 DAÑ, FP-014/2016/020 DAÑ, FP-014/2016/036 DAÑ, FP-014/2016/037 DAÑ, FP-

¹⁰ Hojas 220 a 251.

¹¹ Hoja 252.

¹² Hojas 253 a 264.

¹³ Hojas 265 a 429.

014/2016/038 DAÑ y FP-014/2016/040 DAÑ; fincó una indemnización a su cargo por \$2,417,452,790.72 (dos mil cuatrocientos diecisiete millones cuatrocientos cincuenta y dos mil setecientos noventa pesos con setenta y dos centavos, moneda nacional) y una sanción económica por \$1,329,599,034.89 (un mil trescientos veintinueve millones quinientos noventa y nueve mil treinta y cuatro pesos con ochenta y nueve centavos, moneda nacional).

En cuanto a la observación FP-014/2016/041 DAÑ, resolvió que no existió nexo causal de responsabilidad resarcitoria que pudiera ser determinado en contra de alguno de los ex servidores públicos que fueron sujetos del procedimiento.

Lo anterior se comprobó con la copia certificada de la resolución¹⁴, la cual posee pleno valor probatorio en términos de los artículos 109 y 110 del Código.

- El cuatro de septiembre de dos mil dieciocho el apoderado legal del ciudadano [REDACTED] interpuso el recurso de reconsideración de la resolución mencionada en el hecho anterior.

Este hecho fue acreditado con la copia certificada del escrito¹⁵ de agravios, al que se le otorga pleno valor probatorio dado que el hecho que se desprende de ese documento fue reconocido por la parte actora.

- El dieciséis de octubre de dos mil dieciocho el auditor general emitió la resolución en el recurso de reconsideración REC/016/075/2018, en la que resolvió modificar la resolución definitiva del seis de agosto de ese año para resolver en lo individual la situación jurídica de [REDACTED].

¹⁴ Hojas 430 a 875.

¹⁵ Hojas 876 a 915.

Sin embargo, la responsabilidad determinada y la indemnización y sanción fincada se reiteraron en los mismos términos de la resolución recurrida.

Lo anterior quedó probado con el original de la resolución¹⁶ del recurso de reconsideración, el cual tiene pleno valor probatorio conforme con el artículo 109 del Código.

- En su demanda, el actor reconoció que la resolución administrativa sí contuvo una acusación o presunta responsabilidad en su contra y que sí se cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento que permiten desplegar una defensa adecuada y plena.

Lo anterior se demostró con la confesión¹⁷ expresa en que incurrió el actor, la cual posee pleno valor probatorio conforme con el artículo 106 del Código.

No se soslaya que a la autoridad demandada se le tuvieron por presuntivamente ciertos los hechos que el actor pretendió probar con los puntos dos y tres del informe que ofreció a cargo del Órgano de Fiscalización Superior, de los que destaca el relativo a si en el procedimiento de fiscalización fue llamado a comparecer el ciudadano [REDACTED] sin embargo, la presunción de mérito no puede operar en tanto que existe prueba en contrario, a saber, la confesión expresa del actor en el sentido de que sí se cumplieron las formalidades esenciales que le permitieran oponer una defensa.

4.1. La resolución impugnada sí atendió los agravios del interesado y no remitió únicamente a la resolución definitiva del seis de agosto de dos mil dieciocho.

Es **infundado** el primer concepto de impugnación del actor en donde adujo que la autoridad no atendió sus agravios y únicamente se remitió a la resolución definitiva del seis de agosto de dos mil dieciocho.

¹⁶ Hojas 58 a 90.

¹⁷ Visible en la hoja 6 de la demanda.

Se concluye lo anterior porque de la resolución impugnada del dieciséis de octubre de dos mil dieciocho se aprecia que la autoridad se refirió a cada uno de los agravios que planteó el actor en su recurso de reconsideración. Para atenderlos, la autoridad identificó en primer lugar los argumentos del ciudadano [REDACTED] para posteriormente darles una respuesta.

Ahora, en cuanto a las remisiones a la resolución inicialmente recurrida, se observa que la autoridad acudió a esta técnica para mostrar al interesado lo infundado de sus agravios, mas no como una forma de omitir su estudio.

Por ejemplo, al responder los agravios primero y segundo relativos a la falta de fundamentación y motivación, la autoridad se remitió a la resolución del seis de agosto de dos mil dieciocho para mostrarle al interesado que, en las hojas 19 a 30, 45 a 53, 67 a 78, 142 a 149, 246 a 251, 271 a 275, 311 a 315 y 337 a 342 sí se identificaron los casos en los que resultaba vinculado por razón de su encargo; que en las hojas 30 a 38, 59 a 61, 128 a 130, 178 a 237, 263 a 265, 302 a 304, 327 a 330 y 347 a 348 se analizó la conducta desplegada y se citaron los fundamentos legales que se estimaron violentados y los que vinculaban la conducta con el cargo ejercido; que en las hojas 426 y 427 se estableció la existencia de la responsabilidad a su cargo; que en las hojas 438 y 439 se señaló el monto de indemnización y que en las hojas 439 y 440 se precisó la sanción económica.

Del mismo modo, al atender el agravio cuarto la autoridad se remitió a la resolución inicialmente recurrida para evidenciar que en las hojas 38, 60, 61, 129, 130, 237 y 238 estableció el valor que otorgó a los documentos y argumentos atinentes a la delegación de facultades.

Así también, para responder el agravio sexto la autoridad acudió a las hojas 375, 376 y 377 para mostrar el contexto en el que expuso determinadas consideraciones y, con ello, oponerse a los supuestos reconocimientos que le atribuyó el recurrente.

A la par de tales remisiones, la autoridad emitió pronunciamientos sobre los agravios tercero, cuarto, quinto y sexto del recurrente.

Como se ve, las remisiones que efectuó la autoridad a la resolución del seis de agosto de dos mil dieciocho tienen una razón de ser, la cual atiende a los agravios propuestos por el recurrente, es decir, en la medida en que los agravios del interesado señalaron omisiones de la autoridad, ésta se vio en la necesidad de acudir a su resolución para desvirtuar tales señalamientos.

Lo anterior no significa que se hayan desatendido los argumentos del recurrente, porque como se muestra, la autoridad no solo se remitió a la resolución inicialmente recurrida cuando lo estimó necesario, sino que también se pronunció respecto de los razonamientos del interesado y les dio una respuesta.

En estas condiciones, con independencia de lo atinado o desatinado de la respuesta dada a los agravios, debe concluirse que la autoridad sí atendió los agravios que le fueron formulados y no solo remitió a la resolución del seis de agosto de dos mil dieciocho.

4.2. La autoridad no realizó señalamientos genéricos para establecer la responsabilidad a cargo del actor, no omitió describir la conducta que se adecuó a la hipótesis normativa, tampoco se basó únicamente en que el actor debía solventar las observaciones a la cuenta pública consolidada y no omitió especificar cómo determinó el daño patrimonial. Por otro lado, sí omitió llevar a cabo una examinación para determinar la sanción, sin embargo, ello resulta justificado y no excesivo.

Son **infundados** e **inoperantes** el primer, segundo, tercer y sexto conceptos de impugnación en donde el actor refirió las irregularidades señaladas en el título de este apartado, en razón de las siguientes consideraciones.

En primer término, esta Sala Superior aprecia que la autoridad sí precisó la responsabilidad del ciudadano [REDACTED], tanto en

términos generales como en forma específica por cada una de las observaciones. Como muestra, basta acudir al inciso a) del considerando cuarto de esta resolución en donde se plasmó un extracto de la responsabilidad determinada por la autoridad.

Luego, contrario a lo afirmado por la parte actora, la autoridad no realizó señalamientos genéricos para establecer la responsabilidad, sino que fue precisa en exponer la responsabilidad derivada de cada una de las observaciones, tan es así que el demandante pudo expresar diversos argumentos encaminados a controvertir la que se le atribuyó en cada una de ellas.

En ese orden, habrá que decir que la autoridad no omitió describir la conducta que se adecuó a la hipótesis normativa. Una vez más, es útil lo expuesto en el inciso a) del considerando cuarto de esta resolución para percatarse que por cada una de las observaciones la autoridad señaló la conducta del ciudadano [REDACTED] y la hipótesis normativa en la que consideró que se ubicaba, la que en esencia se contrae a la siguiente: la omisión de vigilar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de carácter financiero aplicables a la Secretaría de Finanzas y Planeación, así como la omisión de vigilar en coordinación con la Contraloría General del Estado que los diversos servidores públicos que administraban fondos y valores se condujeran en todo momento conforme con la normatividad legal que los regía; conducta que en estimación de la autoridad infringió, entre otros, los artículos 33, 34, 36, 42, 43 y 67 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 235, 249, fracciones I, III, IV y V, 259, 261, 268, 272, 308, segundo párrafo, 311, 316, 339, 340, fracción I y 341, fracción I del Código Financiero para el Estado de Veracruz; 46, fracciones I, II, III y XXI de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz; 20, fracciones VI, XIX, XXXIII, XXXIX y XLV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y 14, fracciones III, IX, XIII, XIV, XXVII y XXXIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

Así, debe concluirse que la autoridad no omitió describir la conducta que se adecuó a la hipótesis normativa. Reconocer lo anterior no implica

prejuzar sobre lo debido o indebido de las consideraciones de la autoridad, sino solo aclarar que no existe la omisión aludida por el actor.

Por otra parte, es incorrecto también el argumento del actor en el que sostuvo que la autoridad únicamente se basó en que debía solventar las observaciones a la cuenta pública consolidada. Es así porque se observa que la responsabilidad atribuida al actor reposa en diversas causas, las cuales fueron precisadas en la información expuesta en el inciso a) del considerando cuarto de esta resolución.

En este punto, conviene explicar que la falta de solventación de las observaciones no es por sí misma la causa de la responsabilidad que se atribuye en el procedimiento de fiscalización.

Ciertamente el artículo 49 de la Ley 584 de Fiscalización establece que, de no presentarse las aclaraciones y la documentación justificatoria y comprobatoria, se tendrán por admitidas las observaciones para los efectos de la continuación del procedimiento de fiscalización hasta la determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones. Sin embargo, ello solo implica que se observó un daño al Estado en su hacienda pública o a su patrimonio que se mantiene y que, por esa razón, debe iniciarse la fase de determinación de responsabilidades para despejar quiénes deben responder por dicho daño.

Entendido así, se aclara que el inicio de la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones no es un procedimiento seguido para sancionar a quien no solventó el pliego de observaciones, sino que es el procedimiento previsto para dilucidar quiénes son responsables del presunto daño a la hacienda pública observado y que se mantuvo hasta dicha fase.

En esas condiciones, la responsabilidad que se le atribuye no deriva del hecho de no haber solventado las observaciones, sino de cada una de las irregularidades descritas en las observaciones, las cuales se estiman cometidas por el actor.

Ahora, en cuanto al señalamiento del actor en el sentido de que la autoridad no tomó en consideración los elementos y pruebas que ofreció, éste es inoperante.

Es así porque no basta con expresar de manera genérica que la autoridad no valoró los elementos y pruebas ofrecidos por la persona, sino que debe especificarse cuáles pruebas son las que en su estimación se omitió apreciar.

Este criterio se sostuvo por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 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"¹⁸, en la que fijó como carga mínima del interesado la de mencionar cuál fue la prueba omitida para demostrar racionalmente la infracción alegada, ello de acuerdo con la causa de pedir y el principio procesal relativo a que las partes exponen los hechos y el juzgador aplica el derecho. Luego, al tener aplicación en el juicio contencioso las figuras recién señaladas, las cuales se encuentran subsumidas en el artículo 4, fracción IV del Código que hace referencia a la intervención de las partes, la tesis en mención se estima aplicable en este caso.

Por otro lado, contrario a lo afirmado por el actor, la autoridad no omitió especificar cómo determinó el daño patrimonial. Es necesario acudir a la resolución del seis de agosto de dos mil dieciocho para corroborar que, por cada observación, la autoridad precisó cómo concluyó la cantidad determinada como daño patrimonial, cantidades que posteriormente integraron el monto total.

En efecto, en las hojas 66 a 68, 136 a 141, 179 a 236, 244, 263, 270, 302, 303, 304, 310, 328, 329, 330, 335, 336, 347 y 348 de la resolución inicialmente recurrida se aprecian los pormenores de las cantidades determinadas como daño patrimonial. Finalmente, de las hojas 434 a 441

¹⁸ Registro 166033, Tesis 2a./J. 172/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, noviembre de 2009, p. 422.

se advierte cómo se integró el monto total de daño patrimonial observado.

Tales cantidades fueron posteriormente reiteradas en la resolución impugnada del dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, tal como se ve de las hojas 25 a 27 de dicho documento. Luego, el argumento del actor debe desestimarse por no tener fundamento.

Por último, es cierto que la autoridad no llevó a cabo una examinación para determinar la sanción que impuso a los ex servidores públicos responsables, entre ellos el ciudadano [REDACTED]. Sin embargo, ello no implica que la sanción no sea objetiva y que resulte ilegal.

Lo anterior se explica porque, tal como se aprecia de las resoluciones del seis de agosto y dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, la autoridad impuso la sanción mínima establecida en el artículo 55, fracción III de la Ley 584 de Fiscalización, esto es, el cincuenta y cinco por ciento del monto de los daños causados. En ese tenor, al tratarse de la mínima sanción permitida por la ley, resulta irrelevante que la autoridad omita examinar a detalle los elementos que dan lugar a la sanción, pues de cualquier forma no podría imponerse una sanción menor. Este criterio fue sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia de rubro "MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL."¹⁹, la cual se estima aplicable por identidad de razones.

4.3. Inoperancia del argumento relativo a que la autoridad no se allegó de los elementos mínimos para determinar la responsabilidad del actor.

¹⁹ Registro 192796, Tesis 2a./J. 127/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, diciembre de 1999, p. 219.

Es **inoperante** el argumento del actor en donde adujo que la autoridad omitió allegarse de los elementos mínimos para determinar la responsabilidad a su cargo.

Sin que el demandante haya vertido argumentos adicionales que ameriten un estudio de mayor profundidad, esta Sala Superior reitera lo dicho en el considerando anterior en torno a que la autoridad fue específica en señalar los elementos que tuvo en cuenta para determinar la responsabilidad de [REDACTED].

Ahora, si el actor no estaba conforme con tales elementos, debió entonces cuestionarlos de forma particular. En su lugar, esta Sala Superior se percata de que el cuestionamiento genérico en el sentido de que la autoridad no se allegó de los elementos mínimos para determinar la responsabilidad fue en su momento hecho valer por el actor en el recurso de reconsideración e incluso fue atendido por la autoridad en la resolución del dieciséis de octubre de dos mil dieciocho y, luego, nuevamente propuesto por el actor en el juicio contencioso sin haberse detenido a controvertir esos elementos que expuso la autoridad para sostener su determinación.

En esas condiciones y dado que el planteamiento no comprende argumentos que ameriten un estudio distinto, se concluye sin más que es inoperante.

4.4. La autoridad no analizó erróneamente las documentales ofrecidas por el actor atinentes a una delegación de facultades.

Es **inatendible** el tercer concepto de impugnación en donde el actor acusó una indebida valoración de las pruebas consistentes en las documentales que, en su apreciación, constituyen instrucciones específicas para los servidores públicos que se desempeñaban en el momento de los hechos y con las cuales pretendió mostrar una delegación de facultades.

Según se observa de la resolución inicialmente recurrida, el ciudadano Antonio Gómez Pelegrín ofreció como pruebas relacionadas con las

observaciones FP-014/2016/001 DAÑ, FP-014/2016/002 DAÑ y FP-014/2016/040 DAÑ las copias fotostáticas simples de las documentales consistentes en:

- Oficio circular CGE/SEFIPLAN 001/2015 del veinte de marzo de dos mil quince, dirigido a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.
- Oficio SFP-13-B/2016 del siete de enero de dos mil dieciséis, dirigido al subsecretario de Ingresos.
- Oficio SFP-96-B/2016 del diecinueve de febrero de dos mil dieciséis, dirigido al subsecretario de Ingresos.
- Oficio SFP-13-A/2016 dirigido al subsecretario de Planeación.
- Oficio SFP-96-A/2016 del diecinueve de febrero de dos mil dieciséis, dirigido al subsecretario de Planeación.
- Oficio SFP-13-D/2016 del siete de enero de dos mil dieciséis, dirigido al procurador fiscal.
- Oficio SFP-126/2016 del veintinueve de enero de dos mil dieciséis, dirigido al subsecretario de Egresos.
- Oficio SFP-13-C/2016 del siete de enero de dos mil dieciséis, dirigido al subsecretario de Finanzas y Administración.
- Oficio SFP-13-E/2016 del siete de enero de dos mil dieciséis, dirigido al tesorero.
- Oficio SFP-12/2016 del seis de enero de dos mil dieciséis, dirigido al tesorero.
- Oficio SFP-1017/2016 del siete de noviembre de dos mil dieciséis, dirigido al tesorero.

Al respecto, la autoridad determinó que éstas resultaban inoperantes para deslindar de responsabilidad alguna al ex servidor público, al tratarse de diversos oficios dirigidos a diversas áreas de la Secretaría de Finanzas y Planeación y al contralor general del Estado en cuyo contenido únicamente conminó a los destinatarios a conducirse en todo tiempo conforme a la normatividad vigente sin perder de vista los



procesos de racionalización del gasto público y, además, les señaló que el cumplimiento de la normatividad es de su estricta responsabilidad por lo que debían vigilar que tanto los propios servidores públicos como sus subalternos actuaran en todo tiempo apegados a derecho, de lo contrario, se informaría a la Contraloría General del Estado.

En ese tenor, la autoridad concluyó que los documentos no resultaban suficientes ni idóneos para confirmar que [REDACTED] ajustó su actuar a lo normado, ya que fue omiso en vigilar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de carácter financiero aplicables, así como que dejó de vigilar (en coordinación con la Contraloría General del Estado) que los servidores públicos que administraban fondos y valores se condujeran en todo momento conforme con la normativa que los regía.

También sostuvo que los documentos de mérito no refieren acciones correctivas para las áreas responsables de ministrar los recursos por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación a las diversas dependencias y entidades.

En ese orden, agregó la autoridad que los argumentos respecto de una delegación de facultades en diversos titulares de las áreas de la Secretaría de Finanzas y Planeación no lo eximía de su responsabilidad en la dirección y control de las actividades de la dependencia.

En su momento, en el recurso de reconsideración el ciudadano [REDACTED] planteó como agravio el análisis equívoco de tales documentos, agravio que fue atendido por la autoridad quien le respondió que:

- En las hojas 38, 60, 61, 129, 130, 237 y 238 de la resolución recurrida, claramente se estableció que no tenían el alcance probatorio pretendido, habida cuenta que el acto de delegación de facultades no lo eximía de su responsabilidad en la dirección y control de las actividades de la dependencia, máxime al tener la facultad indelegable de remover libremente a los servidores públicos que no actuaran y ejecutaran sus labores conforme a la normativa.

- Fue clara en el sentido de que delegar facultades no implica que quién delegó las facultades se vuelva ajeno al cumplimiento de las tareas delegadas y que subsistían sus facultades de control y dirección en la dependencia.
- En la hoja 370 de la resolución recurrida, se señaló la ausencia de supervisión y coordinación financiera entre [REDACTED] y los diversos ex servidores públicos responsables, ya que el ser omiso de vigilar que sus subalternos administraran debidamente el manejo de los fondos y valores del Estado, se reflejó en la falta de control del ejercicio de los recursos financieros y de los cuales existe un serio faltante en el soporte documental que ampare el concepto del tipo de movimiento realizado o de la erogación efectuada.
- Los argumentos y pruebas relacionados con los actos delegatorios de facultades si fueron justipreciados.
- Se le hacía notar que no ofreció argumento alguno tendente a establecer por qué las documentales que consideró actos delegatorios no cumplen con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al no señalar la fecha de publicación en la Gaceta Oficial del Estado.
- Aun en el escenario de que las documentales constituyeran instrucciones precisas, ello no implica que quedara eximido de las obligaciones que reglamentariamente tenía de vigilancia y control de sus subordinados y, en última instancia, de cerciorarse que lo que denominó como "instrucciones precisas" se cumplieran, lo que no ocurrió.

En este punto, es importante mencionar que los documentos cuestionados no fueron ofrecidos como prueba dentro del juicio contencioso, de modo que este tribunal no se encuentra en condiciones de examinarlas directamente y pronunciarse sobre el valor probatorio que les corresponde. De ahí que el concepto de impugnación no pueda ser atendido.

Paralelamente, no se inadvierte que el concepto de impugnación es una repetición del agravio planteado a la autoridad en el recurso de reconsideración y atendido en la resolución impugnada, sin que el actor controvierta lo pronunciado por la autoridad al responder dicho agravio.

En ese tenor, este tribunal no puede juzgar si la valoración que hizo la autoridad fue correcta o no dado que lo considerado por ésta no fue efectivamente combatido, ya que el actor omitió exponer las razones por las que considera que lo dicho por la autoridad es indebido.

4.5. La autoridad atendió parcialmente los argumentos del actor relativos a que la responsabilidad atribuida recaía en el Tesorero.

Es **parcialmente fundado** el tercer concepto de impugnación en la parte donde el actor acusa que la autoridad no analizó los argumentos relativos a que la presunta responsabilidad imputada no se encontraba dentro de sus atribuciones, sino de las del tesorero, lo cual se concatena con el acuerdo delegatorio en favor de este último publicado en la Gaceta Oficial con número extraordinario 350 del dos de septiembre de dos mil catorce.

Es así porque se observa de la resolución del seis de agosto de dos mil dieciocho que la autoridad sí atendió parcialmente el argumento y respondió que aun cuando era cierto que el artículo 32 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación establece la obligación del tesorero en la administración de los ingresos y egresos, pasivos circulantes, deuda pública, pago de obligaciones presupuestarias, entre otras, no menos eran ciertas las facultades y obligaciones del secretario en la vigilancia y cumplimiento de las leyes, reglas y demás disposiciones de carácter financiero enmarcadas en el artículo 20, fracciones VI y XXXIII de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y 14, fracciones III y XXXIV del Reglamento Interior de la dependencia.

En ese tenor, sostuvo que los argumentos de defensa encaminados a atribuir en su totalidad la responsabilidad en la Tesorería resultaban ineficientes, al haber tenido el ciudadano [REDACTED] la potestad de nombrar y remover libremente a los servidores públicos que no mantuvieron su actuar apegado a la normativa aplicable.

Luego, por una parte, debe decirse que el concepto de impugnación es infundado en tanto que la autoridad sí se pronunció respecto del argumento planteado, pero, por otra parte, es fundado en la medida que la autoridad omitió pronunciarse sobre el acuerdo delegatorio publicado en la Gaceta Oficial el dos de septiembre de dos mil catorce, el cual fue ofrecido como prueba relacionada con la observación FP-014/2016/002 DAÑ.

No obstante lo fundado de la impugnación, ésta es **inoperante** para declarar la nulidad de las resoluciones administrativas porque esta Sala Superior aprecia que se trata de un acuerdo delegatorio emitido por el subsecretario de Finanzas y Administración, no así por el secretario de Finanzas y Planeación.

Además, las atribuciones que le fueron delegadas al tesorero consisten en funciones propias del subsecretario de Finanzas y Administración contenidas en el artículo 28, fracciones LIX, LXIII y LXVIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación, tal como se desprende del punto único del acuerdo delegatorio que a la letra dice:

“ÚNICO.- Se delegan facultades a favor del C. Tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para que lleve a cabo las funciones establecidas en las fracciones LIX, LXIII y LXVIII del artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación, correspondientes al control del registro de deuda pública estatal, coordinar y dar seguimiento a los registros de pasivos circulantes y dirigir las acciones para realizar pagos de obligaciones presupuestarias de la Secretaría y llevar el registro y control de las operaciones entre dependencias, pago de obligaciones con entidades y, en su caso, efectuar las compensaciones correspondientes.”

Entonces, aun cuando el acuerdo delegatorio constituye una documental pública con pleno valor probatorio en términos del artículo 109 del Código, de ella no puede inferirse que el exsecretario de Finanzas y Planeación haya delegado las atribuciones de las que la autoridad le

imputó responsabilidad, razón por la que no es útil para probar lo pretendido por el actor.

En este orden de ideas, el diverso argumento propuesto por el actor en torno a que correspondía al tesorero desahogar las observaciones y definir si el incumplimiento de pago fue por alguna causa no atribuible a su responsabilidad, resulta **ineficaz** para desvirtuar la legalidad de las resoluciones impugnadas.

Es así porque la responsabilidad atribuida al ciudadano [REDACTED] esencialmente recayó en el incumplimiento de sus obligaciones de control y vigilancia, las cuales no fueron delegadas en el tesorero, de modo que no hay razón para estimar que este último debió desahogar las observaciones dirigidas al primero.

4.6. Fueron incorrectas las consideraciones de la autoridad en el sentido de que el actor debió destituir a los servidores públicos que actuaran de manera contraria a la norma.

Es **fundado** el tercer concepto de impugnación en donde el actor adujo que era errónea la consideración de la autoridad atinente a que el exsecretario de Finanzas y Planeación se encontraba en posibilidades de destituir a los servidores públicos que tuvieran una actuación contraria a la norma.

En efecto, dicha consideración fue sostenida por la autoridad tanto en la resolución del seis de agosto como en la del dieciséis de octubre de dos mil dieciocho y, al expresarla, pretendió robustecer que el actor no podía quedar eximido de su responsabilidad en la dirección y control de las actividades de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

Sin embargo, tiene razón el actor en cuanto a que dicha consideración es incorrecta en la medida en que corresponde al gobernador la atribución de nombrar y remover a los subsecretarios y al procurador fiscal de la dependencia.

Para explicarlo, conviene tener presente que el artículo 14, fracción XXXIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación invocado por la autoridad contiene una excepción. El texto de la disposición se lee del modo siguiente:

Artículo 14. Son atribuciones no delegables del Secretario, las siguientes:

XXXIV. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos de la Secretaría, **cuyo nombramiento o remoción, no estén determinados de otra forma**, por las leyes del Estado o este Reglamento.

El énfasis es añadido.

Como se ve, si bien el secretario tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los servidores públicos de la Secretaría, ello será solo cuando el nombramiento o remoción no esté determinado de otra forma.

Esta excepción se actualizó en el caso concreto, pues de acuerdo con el artículo 8, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz es atribución del titular del Poder Ejecutivo autorizar la creación o supresión de los órganos que requieran las dependencias centralizadas y nombrar o remover libremente a sus **titulares**.

No pasa desapercibido que el artículo 12, fracción X de la misma ley le otorga a los titulares de las dependencias centralizadas la atribución de 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, sin embargo, este precepto no debe entenderse de forma aislada, sino en conjunto con los demás que componen la misma norma.

Así, puede asumirse que el titular de la dependencia tenía la facultad de nombrar y remover a los servidores públicos siempre y cuando no se tratara de los titulares de los órganos, pues el nombramiento y remoción de estos corresponde al gobernador.

Esta interpretación resulta armónica no solo con lo dispuesto en los artículos antes citados de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sino también con el artículo 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación que a la letra establece:

“Artículo 3. El Gobernador del Estado nombrará y removerá libremente al Secretario, a los Subsecretarios y al Procurador Fiscal.”

Como se ve, es incorrecta la consideración de la autoridad en el sentido de que el ciudadano [REDACTED] tenía la facultad de remover a los servidores públicos que no actuaron ajustados a la norma, porque el nombramiento y remoción de los titulares de los órganos de la Secretaría de Finanzas y Planeación corresponde al gobernador.

No obstante, a pesar de lo fundado del agravio éste resulta **inoperante** para desvirtuar la legalidad de las resoluciones del seis de agosto y dieciséis de octubre de dos mil dieciocho porque, en cualquier caso, la responsabilidad determinada a [REDACTED] no se debió a que éste no destituyera a los servidores públicos, sino a que fue omiso en vigilar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de carácter financiero aplicables a la Secretaría de Finanzas y Planeación, así como que dejó de vigilar, en coordinación con la Contraloría General del Estado, que los servidores públicos que administraban fondos y valores se condujeran conforme a la normativa legal que los regía.

En tales condiciones, la consideración sobre la facultad para remover a los diversos servidores públicos fue expuesta para robustecer la consideración principal sobre la omisión atribuida al exsecretario de Finanzas y Planeación, pero no es el sustento de la responsabilidad que se le determinó, de ahí que prescindir de la aquella no implica una variación de ésta última.

4.7. Inoperancia del argumento relativo a que a partir de la fecha de entrega recepción de la Secretaría de Finanzas y Planeación, la consolidación de la cuenta pública dos mil dieciséis y la entrega de información y documentación requerida por el

Órgano de Fiscalización, así como la suficiencia de ésta, dejó de ser responsabilidad del actor.

Es **inoperante** lo argumentado por el actor en su quinto y sexto concepto de impugnación y que ha quedado resumido en el título de este considerando.

Se califica de ese modo en razón de que lo aducido no controvierte las consideraciones de la autoridad para sustentar la responsabilidad determinada, sino que combate aspectos que no constituyen la base de las resoluciones administrativas.

Como se ha dicho en considerandos anteriores, la responsabilidad determinada a cargo del ciudadano [REDACTED] deriva esencialmente de la omisión de vigilar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de carácter financiero aplicables a la Secretaría de Finanzas y Planeación, así como la omisión de vigilar en coordinación con la Contraloría General del Estado que los diversos servidores públicos que administraban fondos y valores se condujeran en todo momento conforme con la normatividad legal que los regía.

Según se aprecia, la responsabilidad no descansó en el hecho de que el ciudadano [REDACTED] haya o no consolidado la cuenta pública dos mil dieciséis, ni que haya entregado o no de manera suficiente la información requerida por el Órgano de Fiscalización Superior, de ahí que los argumentos propuestos por el actor en donde combate esto último sean inoperantes para desvirtuar la responsabilidad que le fue determinada por otras causas.

4.8. Inoperancia del argumento en torno al principio de presunción de inocencia.

Es **inoperante** el argumento del actor expuesto en el segundo y quinto conceptos de impugnación en torno a que debe prevalecer el principio de presunción de inocencia.

Lo anterior se debe a que omitió exponer las razones por las que considera que la autoridad actuó en forma contraria a dicho principio, de

forma que esta Sala Superior pudiera verificarlo. En su lugar, se limitó a repetir, de forma abstracta, que debía prevalecer el principio de presunción de inocencia ya que era obligación de la autoridad probar las imputaciones que realizó.

Pues bien, para mostrar la inoperancia de su argumento, esta Sala Superior estima pertinente retomar lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el principio de presunción de inocencia es un derecho “poliédrico” que se manifiesta en distintas vertientes: como regla de trato, como regla probatoria y como estándar probatorio.²⁰ Luego, al controvertir las resoluciones del seis de agosto y dieciséis de octubre de dos mil dieciocho con sustento en tal principio, el actor debía por lo menos expresar qué vertiente del principio de presunción de inocencia es la que en su estimación se encontró vulnerada con las resoluciones administrativas.

Ahora, no se soslaya que el actor agregó que era obligación de la autoridad probar las imputaciones que realizó, sin embargo, no se vislumbra si con tal afirmación pretendió referirse al principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla probatoria o como estándar probatorio, pues omitió exponer si en su apreciación la autoridad no probó las imputaciones que realizó o si lo hizo de forma insuficiente, o bien, si la autoridad determinó su responsabilidad sin haber alcanzado el estándar de prueba requerido.

En tales términos, el argumento no puede ser atendido y por consiguiente resulta ineficaz para desvirtuar la legalidad de las resoluciones administrativas.

²⁰ Véanse al respecto las tesis de jurisprudencia de rubros “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA.” Registro 2006091, Tesis 1a./J. 26/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. I, abril de 2014, p. 476; “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL.” Registro 2006092, Tesis 1a./J. 24/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. I, abril de 2014, p. 497; “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA.” Registro 2006093, Tesis 1a./J. 25/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. I, abril de 2014, p. 478.

4.9. Al referirse a las observaciones FP-014/2016/001 DAÑ y FP-014/2016/002 DAÑ la autoridad sí tomó en consideración las documentales aportadas por el actor atinentes a una delegación de facultades.

Es **infundado** lo expresado por el actor en su quinto concepto de impugnación relativo a que la autoridad omitió analizar la evidencia documental aportada sobre la delegación de facultades.

Como se explicó en el considerando 4.4 de esta resolución, en las resoluciones del seis de agosto y dieciséis de octubre de dos mil dieciocho el auditor general sí tomó en consideración las documentales ofrecidas por el actor y emitió un pronunciamiento al respecto.

Por tal motivo y sin que amerite mayor controversia este punto en cuestión, se califica de infundado.

4.10. En la observación FP-014/2016/002 DAÑ la autoridad sí especificó cómo determinó el monto observado como daño patrimonial.

Es **infundado** el argumento del actor expuesto en el quinto concepto de impugnación en torno a que la autoridad señaló un daño patrimonial de \$1,895,531,549.19 (un mil ochocientos noventa y cinco mil quinientos treinta y un pesos con diecinueve centavos, moneda nacional) sin especificar cómo concluyó tal cantidad.

Se califica de ese modo porque se advierte de la resolución del seis de agosto de dos mil dieciocho que la autoridad sí describió cómo se compuso el monto observado como daño patrimonial.

En síntesis, dijo que la Secretaría de Finanzas y Planeación informó que pagó la cantidad de \$2,268,155,548.13 (dos mil doscientos sesenta y ocho millones ciento cincuenta y cinco mil quinientos cuarenta y ocho pesos con trece centavos, moneda nacional) en concepto de gastos de difusión.

De esa cantidad, especificó la autoridad que la Coordinación General de Comunicación Social (corresponsable) presentó evidencia documental con la que demostró que tramitó ante la Secretaría de Finanzas y Planeación pagos por el monto de \$372,623,998.94 (trescientos setenta y dos millones seiscientos veintitrés mil novecientos noventa y ocho pesos con noventa y cuatro centavos, moneda nacional).

Sin embargo, la cantidad restante de \$1,895,531,549.19 (un mil ochocientos noventa y cinco millones quinientos treinta y un mil quinientos cuarenta y nueve pesos con diecinueve centavos, moneda nacional) no contó con documentación comprobatoria. Al respecto, la autoridad precisó que la Secretaría de Finanzas y Planeación, en forma directa, realizó los pagos a diversas empresas que no fueron solicitados o tramitados por la Coordinación General de Comunicación Social y que, a su vez, no se identifican como parte de las afectaciones contables en la información financiera generada por la propia Coordinación.

Es importante mencionar que enseguida de esta conclusión la autoridad desglosó los pagos realizados, tanto aquellos de los que la Coordinación General de Comunicación Social presentó documentación comprobatoria y justificativa, como de los que no.

En esas condiciones, esta Sala Superior estima que la autoridad sí detalló la forma en la que concluyó el monto observado como daño patrimonial.

4.11. En la observación FP-014/2016/002 DAÑ la autoridad sí atendió los argumentos consistentes en que la tramitación y ejecución de los recursos públicos destinados a pagos de proveedores estaba a cargo de las unidades administrativas de las entidades ejecutoras del gasto.

Es **infundado** lo expuesto por el actor en su segundo concepto de impugnación, relativo a lo señalado en el título de este considerando.

Es así porque en la hoja 22 de la resolución del dieciséis de octubre de dos mil dieciocho la autoridad atendió el argumento de mérito, en donde

respondió que en las hojas 178 a 236 de la resolución del seis de agosto de dos mil dieciocho claramente refirió que la observación FP-014/2016/002 DAÑ derivó del hecho comprobado de que respecto a las erogaciones allí determinadas no solo no se contó con el soporte documental que avalara el destino de los recursos, sino tampoco con el trámite administrativo de la dependencia supuestamente ejecutora (Coordinación General de Comunicación Social).

En ese sentido, reiteró que el hallazgo de la auditoría plasmado en la observación se refiere precisamente a que los pagos fueron realizados directamente por la Secretaría de Finanzas y Planeación sin trámite administrativo de por medio por parte de una dependencia ejecutora diversa.

Luego, a juicio de esta Sala Superior el argumento sí fue atendido, ahora que si el actor se encontraba inconforme con lo respondido entonces debió impugnar tales consideraciones de la autoridad, no la omisión de atender su argumento.

4.12. La autoridad no analizó toda la evidencia documental ofrecida por el actor.

Es **fundado** el argumento del actor referido en el título de este considerando y expuesto en su quinto concepto de impugnación, en razón de que la autoridad no analizó toda la documentación que ofreció. Si bien el actor se refirió a las observaciones FP-014/2016/036 DAÑ, FP-014/2016/037 DAÑ y FP-014/2016/038 DAÑ, se considera que la omisión tiene efectos en las seis observaciones determinadas por la autoridad, tal como se explicará enseguida.

Al pronunciarse sobre las observaciones FP-014/2016/037 DAÑ y FP-014/2016/038 DAÑ, la autoridad reseñó que el actor ofreció diversos documentos que había solicitado al secretario de Finanzas y Planeación mediante oficio sin número del once de diciembre de dos mil diecisiete, el cual fue recibido por la dependencia en cita el doce del mismo mes y año, las cuales no fueron aportadas, lo que sirvió de sustento al auditor

general para sostener que tales documentos no resultaban suficientes ni idóneos al haber sido solo mencionados pero no aportados.

Al respecto, esta Sala Superior aprecia que la razón por la que estos documentos no pudieron ser aportados se debió a que el secretario de Finanzas y Planeación no se los había proporcionado al peticionario, tal como manifestó el apoderado del ciudadano [REDACTED] en la audiencia de pruebas y alegatos celebrada el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete.

Entonces, lo que procedía en tal caso era lo dispuesto en el artículo 71 del Código, de aplicación supletoria conforme con el artículo 24 de la Ley 584 de Fiscalización, es decir, que el Órgano de Fiscalización Superior debió mandar a expedir copia certificada de los documentos a costa del peticionario o bien, requerir su remisión en caso de ser legalmente posible. Ello se justifica porque el ciudadano [REDACTED] satisfizo la condición dispuesta en dicho precepto legal, pues exhibió la solicitud que presentó al secretario de Finanzas y Planeación con cinco días de anticipación a la presentación del escrito en el que las ofreció.

Esto es, tales pruebas fueron ofrecidas en el escrito de aclaraciones presentado el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete en la audiencia de pruebas y alegatos, mientras que la solicitud de documentos al secretario de Finanzas y Planeación fue presentada el doce del mes y año en mención. De ello, se obtiene que mediaron cinco días entre la fecha de presentación de la solicitud de documentos y la fecha en la que se ofrecieron como pruebas, pues de acuerdo con el artículo 43, fracción I del Código en el cómputo de los plazos se incluye el día de vencimiento.

Luego, resulta injustificado que el Órgano de Fiscalización Superior no haya valorado tales pruebas bajo el argumento de que solo fueron mencionadas, pero no aportadas, porque en todo caso correspondía a él requerir su expedición o su remisión en términos del artículo 71 del Código.

Ahora, no pasa desapercibido que en relación con la observación FP-014/2016/036 DAÑ, el auditor general sí valoró algunas documentales aportadas por el ciudadano [REDACTED] que le fueron proporcionadas por el secretario de Finanzas y Planeación, sin embargo, no puede validarse lo determinado en tanto que existen otras pruebas que le fueron solicitadas a dicho funcionario y que no fueron apreciadas, las cuales, con independencia de que hayan sido ofrecidas para una u otra observación, pudieran ser útiles para cualquiera de las seis observaciones que subsisten en torno al ciudadano [REDACTED]

Es decir, la resolución administrativa debe emitirse una vez que hayan sido valoradas todas las pruebas aportadas dentro del procedimiento, pues solo así se asegura que los hechos que motivan la responsabilidad resarcitoria fueron demostrados o no desvirtuados.

Luego, si dentro de la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones existen pruebas pendientes de desahogarse y valorarse, resulta que hay incertidumbre acerca de la demostración de la responsabilidad atribuida a [REDACTED] puesto que se desconoce el valor de tales pruebas y si éstas pudieran ser útiles para cualquiera de las observaciones detectadas.

En ese tenor, al resolver el recurso de reconsideración e insistir en que no fue presentada evidencia documental, la autoridad incurrió en una equivocada apreciación de los hechos, razón por la que debe declararse la nulidad lisa y llana de la resolución del dieciséis de octubre de dos mil dieciocho conforme con el artículo 326, fracción IV del Código.

A su vez, al haberse actualizado una violación al procedimiento dentro de la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones, con fundamento en el artículo 326, fracción III del Código debe declararse la nulidad de la resolución del seis de agosto de dos mil dieciocho para el efecto de que la autoridad subsane la irregularidad cometida y requiera al secretario de Finanzas y Planeación en los términos del mencionado artículo 71 y, una vez hecho lo anterior, proceda a valorar las pruebas que ofreció el actor y

cerciorada de que no existen pruebas pendientes de desahogar o analizar emita una nueva resolución respecto de todas las observaciones.

4.13. Respecto de las observaciones FP-014/2016/036 DAÑ, FP-014/2016/037 DAÑ y FP-014/2016/038 DAÑ, la autoridad no especificó cómo determinó el daño patrimonial.

Es **fundado** lo dicho por el actor en su quinto concepto de impugnación en el sentido de que la autoridad no especificó cómo determinó el daño patrimonial respecto de las observaciones FP-014/2016/036 DAÑ, FP-014/2016/037 DAÑ y FP-014/2016/038 DAÑ.

Lo anterior porque, aun cuando en relación con la observación FP-014/2016/036 DAÑ la autoridad sí señaló que el daño detectado era por el monto del crédito contratado a corto plazo con Banco Mercantil del Norte, S.A., lo cierto es que no puede tenerse como determinado el daño sin haber valorado las pruebas omitidas a que se refiere el considerando anterior.

En esas condiciones, debe declararse la nulidad de las resoluciones (la impugnada y la inicialmente recurrida) en los mismos términos señalados en el considerando que antecede.

V. Fallo.

Dado que la nulidad declarada sobre las resoluciones del seis de agosto y dieciséis de octubre de dos mil dieciocho debe mantenerse, aunque por consideraciones distintas y en términos diversos a los declarados, lo procedente es **modificar** la sentencia del doce de abril de dos mil diecinueve en los términos siguientes:

Con fundamento en el artículo 326, fracción IV del Código, se declara la **nulidad** de la resolución del dieciséis de octubre de dos mil dieciocho puesto que la autoridad confirmó la resolución inicialmente recurrida al apreciar incorrectamente los hechos que sostuvieron la responsabilidad determinada. Sin embargo, dado que la resolución impugnada derivó de

un recurso de reconsideración que no puede quedarse sin respuesta, la nulidad deberá ser para el efecto de que la autoridad emita una nueva resolución.

Por su parte, la resolución del seis de agosto de dos mil dieciocho también resulta inválida en la medida en que, respecto de las observaciones FP-014/2016/019 DAÑ y FP-014/2016/020 DAÑ el Órgano de Fiscalización Superior es incompetente para determinar responsabilidades por el ejercicio de los recursos federales referidos y, respecto de las observaciones FP-014/2016/001 DAÑ, FP-014/2016/002 DAÑ, FP-014/2016/036 DAÑ, FP-014/2016/037 DAÑ, FP-014/2016/038 DAÑ y FP-014/2016/040 DAÑ existió una violación procedimental que trascendió al sentido de la resolución, irregularidades que ameritan su **nulidad** acorde con lo dispuesto en el artículo 326, fracciones I y III del Código.

Así, las acciones que deberá realizar la autoridad consisten en las siguientes:

1. Emitirá una nueva resolución administrativa en el recurso de reconsideración REC/016/075/2018 en la que:
 - a. Se abstendrá de reiterar la responsabilidad determinada y la indemnización y sanción impuestas por cuanto hace a las observaciones FP-014/2016/019 DAÑ y FP-014/2016/020 DAÑ, atento a las consideraciones de esta resolución en torno a su incompetencia. En su caso, si así lo considera pertinente, deberá limitarse a informar a la Auditoría Superior de la Federación para lo conducente.
 - b. Revocará la responsabilidad determinada y la indemnización y sanción impuestas por cuanto hace a las observaciones FP-014/2016/001 DAÑ, FP-014/2016/002 DAÑ, FP-014/2016/036 DAÑ, FP-014/2016/037 DAÑ, FP-014/2016/038 DAÑ y FP-014/2016/040 DAÑ para ordenar reponer la fase de determinación de responsabilidades y

fincamiento de indemnizaciones y sanciones con base en las consideraciones de esta resolución.

2. Repondrá la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones para proceder en términos del artículo 71 del Código respecto de los documentos solicitados por [REDACTED] al secretario de Finanzas y Planeación mediante escrito sin número del once de diciembre de dos mil diecisiete.

Una vez que los documentos sean expedidos al interesado y aportados al procedimiento, o bien, remitidos por la propia Secretaría de Finanzas y Planeación, el Órgano de Fiscalización Superior deberá valorarlos y emitir una nueva resolución en la que decida lo que en derecho proceda sobre las seis observaciones antes mencionadas.

Desde luego, esta reposición y la nueva resolución únicamente será sobre el ciudadano [REDACTED]

Las acciones para dar cumplimiento a lo señalado en el número 1 de este considerando deberán efectuarse dentro del plazo de tres días contados a partir de que adquiera firmeza esta resolución, conforme con lo dispuesto en el artículo 41 del Código.

En cambio, las acciones para dar cumplimiento a lo señalado en el número 2 de este considerando deberán efectuarse dentro del plazo previsto en el artículo 42 de la Ley 584 de Fiscalización.

RESOLUTIVOS.

PRIMERO. Se **modifica** la sentencia del doce de abril de dos mil diecinueve, con base en las consideraciones de esta resolución.

SEGUNDO. Se declara la **nulidad para efectos** de la resolución del dieciséis de octubre de dos mil dieciocho.

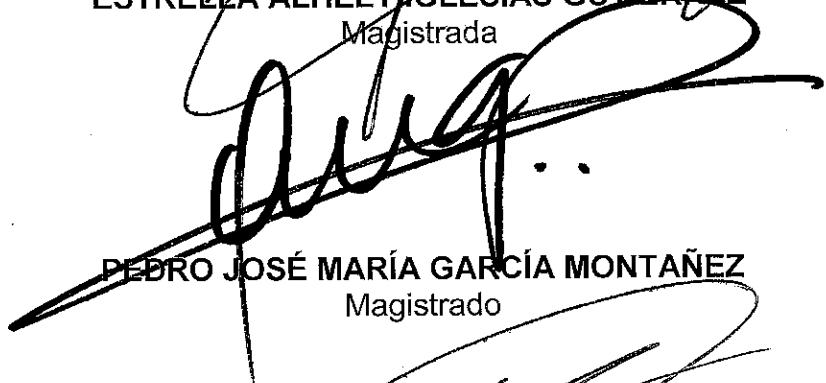
Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a la autoridad demandada y a las autoridades terceras interesadas. Así lo resolvió por unanimidad con fundamento en los artículos 12 y 14, fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, la Sala Superior integrada por las magistradas **LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ** y **ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ**, así como el magistrado **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, relator, ante el ciudadano secretario general de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y firma. **DOY FE.**



LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ
Magistrada



ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ
Magistrada



PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Magistrado



ANTONIO DORANTES MONTOYA
Secretario General de Acuerdos

Estas firmas corresponden a la resolución de la Sala Superior pronunciada el uno de julio de dos mil veinte en el Toca 574/2019, en la que se resolvió modificar la sentencia del doce de abril de dos mil diecinueve emitida en el juicio 804/2018/3a-II.