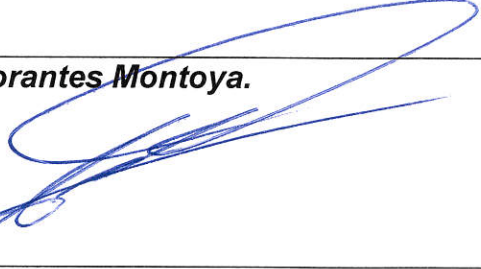




Leyenda de clasificación en modalidad confidencial

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 608/2019)
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 DE REVISIÓN: 608/2019.

RELATIVO AL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO: 482/2018/4ª-III.

ACTOR: [REDACTED]

DEMANDADA: AUDITOR GENERAL DEL
ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL
ESTADO DE VERACRUZ Y OTRA.

TERCEROS INTERESADOS: SECRETARÍA DEL
TRABAJO, PREVISIÓN SOCIAL Y
PRODUCTIVIDAD DEL ESTADO DE VERACRUZ
Y OTRO.

MAGISTRADO PONENTE: ROBERTO
ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ.

SECRETARIO: FERNANDO GARCÍA RAMOS.

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ, A CINCO DE FEBRERO DE DOS
MIL VEINTE.**

RESOLUCIÓN DEFINITIVA que revoca la dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa el cinco de septiembre de dos mil diecinueve y, en su lugar, se declara la nulidad lisa y llana de la resolución recaída al recurso de reconsideración con número REC/16/033/2018 y su acumulado REC/16/034/201 dictada el once de mayo de dos mil dieciocho por el Auditor General del Órgano de Fiscalización del Estado de Veracruz.

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. El cinco de septiembre de dos mil diecinueve, la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa¹ dictó sentencia en el expediente 482/2018/4ª-III que promovió [REDACTED] mediante la cual, se reconoció la validez de la resolución de once de mayo de dos mil dieciocho en la que se determinó la responsabilidad patrimonial solidara del actor.

1.2 Inconforme con la resolución descrita en el párrafo anterior, el actor promovió recurso de revisión, el cual se radicó bajo el número de Toca 608/2019. El recurso de revisión se turnó al Magistrado Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez quien formuló el respectivo proyecto de

¹ En adelante Segunda Sala.

resolución y lo sometió a consideración del Pleno; órgano colegiado que pronuncia esta sentencia en los términos siguientes.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, es competente para resolver el presente recurso de revisión de acuerdo con lo establecido 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, 14, fracción IV de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; y 1, 344, 345 y 347, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

3. PROCEDENCIA

El recurso de revisión que por esta vía se resuelve, reúne los requisitos de procedencia previstos en los numerales 344 y 345 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al haberse interpuesto en contra de una sentencia que decidió la cuestión planteada en el juicio de origen 482/2018/4ª-III del índice de la Cuarta Sala.

4. LEGITIMACIÓN

La legitimación del recurrente para promover el recurso de revisión se encuentra debidamente acreditada, en virtud de que mediante acuerdo de treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho se reconoció a Gabriel Deantes Ramos la calidad de actor y se admitió su demanda, lo que lo faculta para la interposición del presente medio de impugnación.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1 Planteamiento del caso.

La pretensión del recurrente es que se revoque la sentencia dictada por la Cuarta Sala y en su lugar se dicte otra en la que se declare la nulidad de la resolución impugnada.



Así, el recurrente se duele de que a pesar que la Cuarta Sala consideró inicialmente fundado el concepto de impugnación de su demanda (relativo a que se violó en su perjuicio el principio de presunción de inocencia y el debido proceso durante la fase de comprobación de la que derivó el pliego de observaciones); la Cuarta Sala indebidamente estimó que no había cumplido con precisar la afectación que lo lesionaba, específicamente, en relación con las dos observaciones (que integran el cuerpo de la resolución administrativa impugnada).

Al respecto, el recurrente sostiene que a diferencia de lo considerado en la sentencia que se revisa sí precisó en qué consistía la afectación que le causaba la violación a su derecho de audiencia.

En ese sentido, señaló que el pliego de observaciones se le notificó legalmente el veintidós de septiembre y de conformidad con el artículo 49 de la Ley 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado contaba con el plazo de veinte días hábiles para presentar las aclaraciones y la documentación justificatoria y comprobatoria que solventara dichas observaciones; sin embargo, antes de que feneciera el plazo en comento, la autoridad demandada emitió el informe de resultado de la cuenta pública donde determinó la responsabilidad del actor en dos observaciones. Lo anterior, desde su concepto, generó un proceso viciado a través del cual indebidamente se determinó su responsabilidad subsidiaria.

5.2 Problemas jurídicos a resolver.

5.2.1 Determinar si la Cuarta Sala analizó correctamente el concepto de impugnación de la demanda relacionado con la violación al principio de presunción de inocencia y debido proceso.

6. ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS.

6.1 La Segunda Sala no analizó correctamente el concepto de impugnación de la demanda relacionado con la violación al debido proceso.

Según la recurrente, contrario a lo sostenido por la Sala de primera instancia, sí cumplió con su obligación de precisar, dentro de su

demanda, la afectación que le causaba la violación al principio de presunción de inocencia y al debido proceso que cometió la autoridad demandada en su perjuicio, la cual derivó de que durante el procedimiento de fiscalización la autoridad emitió el informe de resultados de la cuenta pública sin respetar el plazo de veinte días hábiles que la ley le otorga a efecto de que presentara las aclaraciones y documentales correspondientes, con lo cual lo declaró presuntamente responsable sin haber estudiado sus argumentos de defensa.

El agravio es **parcialmente fundado** y suficiente para revocar la sentencia que se revisa como se verá en lo sucesivo.

Consideraciones normativas en cuanto al debido proceso.

En principio, conviene tener presente que en términos del artículo 14 de la Constitución federal, el derecho fundamental del debido proceso supone esencialmente que las partes involucradas en cualquier proceso o procedimiento deben contar con garantías que les permitan la defensa adecuada de sus derechos.

Por ello, debe atenderse a que la garantía de audiencia, la cual consiste en la oportunidad de las personas involucradas en un proceso o procedimiento para preparar una adecuada defensa previo al dictado de un acto privativo, impone a las autoridades, entre otras obligaciones, el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales se traducen, de manera genérica, en los siguientes requisitos:

- 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias.
- 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en las que se finque la defensa.
- 3) La oportunidad de presentar alegatos y,
- 4) El dictado de la resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Asimismo, la garantía de audiencia se estableció con la finalidad de que el gobernado pueda tener la seguridad de que antes de ser afectado por la disposición de alguna autoridad, sea oído en defensa.

En otras palabras, en todo momento las personas deben contar con amplias posibilidades de ser oídas y actuar en todo proceso

emanado del Estado, lo cual es acorde también con el principio de legalidad, en virtud de que toda autoridad debe respetar los derechos fundamentales, así como fundar y motivar sus actos de molestia.

Por lo cual, debe garantizarse a los sujetos de cualquier procedimiento seguido en forma de juicio la oportunidad de:

- a) conocer las cuestiones que pueden repercutir en sus derechos;
- b) exponer sus posiciones, argumentos y alegatos que estime necesarios para su defensa;
- c) ofrecer y aportar pruebas en apoyo a sus posiciones y alegatos, las cuales deben ser tomadas en consideración por la autoridad que debe resolver y,
- d) obtener una resolución en la que se resuelvan las cuestiones debatidas.

Así, los sujetos que intervienen en el procedimiento deben tener la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga y de probar sus afirmaciones. En otros términos, debe existir la posibilidad de que antes de finalizar el procedimiento y durante el mismo, los sujetos puedan presentar ante la autoridad correspondiente la información que estimen pertinente, sus pruebas y alegatos, para que todo ello pueda ser valorado e incorporado en la resolución emitida por la autoridad, como parte de las razones que justifican la decisión, dado que bastaría que la autoridad pudiera conocer y retomar esos elementos antes de resolver.

Las consideraciones anteriores se robustecen con los criterios contenidos en la tesis de Jurisprudencia P./1 47/95 de rubro: **"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO"**² así como la emitida por la Primera Sala de dicho Tribunal en la tesis jurisprudencial 1a./3. 11/ 2014, la cual lleva por rubro: **"DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO"**³.

² Jurisprudencia(Constitucional, Común), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo II, Diciembre de 1995, Pag. 133.

³ Jurisprudencia(Constitucional), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, Pag. 396.

Consideraciones normativas en cuanto al procedimiento de fiscalización.

En este punto es necesario analizar el contenido de la Ley 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado aplicable al caso, la cual en su artículo 42 señala que el procedimiento de fiscalización comprende dos fases, a saber, la de comprobación y la de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones.

La fase de comprobación, tiene por objeto verificar los resultados de la gestión financiera de los entes fiscalizables, en el cumplimiento de las disposiciones de observancia general relativas al ingreso, egreso, administración, ministración, manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos públicos a su cargo, de conformidad con el numeral 45 del ordenamiento en cita. De igual forma, el segundo párrafo del artículo invocado señala que la fase de comprobación que se realice se hará con apego a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables.

De acuerdo con los artículos 46, 47 y 48 de la Ley en comento, la fase de comprobación puede llevarse a cabo en dos modalidades que son, a saber, la revisión de gabinete o la visita domiciliaria. De cualquier modo, si como resultado del ejercicio de estas atribuciones de fiscalización el ente fiscalizador detecta irregularidades o incumplimiento de las disposiciones que regulan la gestión financiera formulará el respectivo pliego de observaciones en el que se hagan constar tal situación.

Una vez que exista el pliego de observaciones, éste debe ser notificado al servidor público o persona responsable de su solventación y, en términos del artículo 49 de la ley que se analiza, se le otorgará un plazo de veinte días a partir de su notificación para que se presenten las aclaraciones y documentación tendientes a la solventación a la que se alude. Este plazo se erige como una garantía al derecho de audiencia y debido proceso de las personas o ex servidores públicos a quienes el órgano fiscalizador les impone la carga de solventar las irregularidades que detectó por durante la comprobación que realizó a través de revisiones de gabinete o de visitas domiciliarias.



Para el caso de que la persona responsable de presentar las aclaraciones y documentación justificatoria (de las observaciones que integran el pliego respectivo) omita hacerlo, el mismo artículo dispone como uno de los efectos la continuación del procedimiento de fiscalización hasta la determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones.

Al respecto, el contenido textual de la porción normativa que interesa para la resolución de este asunto es la siguiente:

"Artículo 49. ...

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,

*...
"*

La norma transcrita permite conocer que, como resultado de no presentar aclaraciones y documentación justificatoria el procedimiento de fiscalización continuará, y se dará paso a la segunda fase del mismo relativa a la determinación de responsabilidades. Del mismo modo, permite afirmar que, si se presenta documentación y aclaraciones en relación con las observaciones que integran el pliego y éstas se solventan, entonces el procedimiento de fiscalización no continuará.

Refuerza lo anterior, el tercer párrafo del artículo bajo examen, el cual regula la actuación del ente fiscalizador luego de que reciba la contestación al pliego de observaciones. En tal supuesto, deberá analizar su contenido y determinará las observaciones solventadas, así como aquéllas que no lo fueron y que impliquen alguna irregularidad, incumplimiento de disposiciones o posible conducta ilícita.

En otras palabras, si bien en la fase de comprobación no se determinan responsabilidades a cargo de la persona que tenía la obligación de solventar observaciones, lo cierto es que sí existe (en el supuesto que se comenta), un pronunciamiento del ente fiscalizador en torno a la presunta irregularidad cometida por la persona que no solventó las observaciones contenidas en el pliego correspondiente y en ese caso,

se impone al particular o ente fiscalizado la carga de soportar la fase relativa a la determinación de responsabilidades.

La determinación (del ente fiscalizador) a la que se alude consiste en el informe del resultado, el cual constituye la base sobre la cual el Congreso del Estado debe emitir su dictamen mediante el cual se inicie la segunda fase de fiscalización, esto es, la correspondiente a la determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones en contra de las personas que no solventaron las observaciones, tal como lo revelan los artículos 51, 52 y 53 de la multicitada ley.

En otras palabras, la fase de determinación de responsabilidades inicia sobre la base del informe de resultado que es producto del ejercicio de las atribuciones de fiscalización llevadas a cabo por el ente fiscalizador, así como de las observaciones que no fueron solventadas en los plazos y términos previstos legalmente.

Caso concreto.

En la sentencia que se analiza se estableció lo siguiente:

*“... En el caso, **el actor se duele que el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete le fue notificado el pliego de observaciones** derivado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del ejercicio dos mil dieciséis a la Secretaría del Trabajo, Previsión Social y Productividad, mediante el oficio OFS/4225/07/2017, sin embargo, **antes de que feneciera el término concedido, el órgano fiscalizador remitió el informe de resultados sin que examinara las defensas de su parte** y al efecto exhibe el escrito signado (por) el mismo y dirigido a esa autoridad, en el que se advierte un sello de recibido del ente fiscalizador, de fecha veinte de octubre de dos mil diecisiete;...”*

*Luego, al observarse de autos que la fecha del informe del resultado entregado por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado al Congreso del Estado fue el trece de octubre de dos mil diecisiete, como consta en el resultando primero de la resolución definitiva que puso fin a la fase de Determinación de Responsabilidades y Fincamiento de Indemnizaciones y Sanciones, incoada en contra del hoy actor, [REDACTED] en su carácter de ex Secretario del Trabajo, Previsión Social y Productividad, entre otros, emitida el nueve de marzo de dos mil dieciocho, misma que tiene pleno valor probatorio en términos de los artículos 66, 67, 68 y 109 del código de la materia; **cuestión que sin lugar a dudas evidencia los expuesto por el actor, de que no fueron examinadas sus excepciones y defensas, ya que el informe de resultados fue entregado el trece de octubre de dos***



mil diecisiete, mientras que el escrito de sus manifestaciones de defensa lo presentó posteriormente, como fue el veinte de ese mes y año, siendo esta fecha la del vencimiento del términos de los veinte días concedido por el artículo 49 ya invocado; razón por la cual hace fundado lo que en esta parte concierne del concepto de impugnación en estudio."

El resaltado es propio de este fallo.

De lo expuesto, se puede advertir con meridiana claridad que en la sentencia que se revisa la Cuarta Sala estableció que, tal como sostuvo el entonces actor, la autoridad demandada presentó el informe del resultado, antes de que feneciera el plazo previsto legalmente para que aquél pudiera presentar las aclaraciones o documentaciones justificatorias de las observaciones contenidas en el respectivo pliego. Conclusión a la que arribó luego de la valoración probatoria que llevó a cabo de conformidad con las normas legales que estimó procedentes.

En ese orden, puede decirse que la Cuarta Sala consideró que existía una violación al debido proceso tal como lo señaló el actor en su demanda y, por esa razón, calificó el agravio como fundado. No obstante, señaló que el mismo era inoperante pues el actor no había cumplido con su obligación de precisar en qué consistió el agravio sufrido en esa primera fase del proceso de fiscalización.

Al respecto, esta Sala Superior se aparta de la consideración anterior puesto que en la demanda se pueden apreciar los razonamientos que constituyen la causa de pedir del entonces actor en relación con esta violación procesal y porque, desde su óptica, los mismos justificaban la declaratoria de nulidad de la resolución impugnada. Tales manifestaciones no fueron estudiadas por la Cuarta Sala y esa falta de estudio forma parte de la materia del recurso de revisión que ahora se resuelve.

En lo medular, el recurrente sostiene que el hecho de que el Órgano de Fiscalización Superior en el Estado no haya respetado el plazo previsto en el artículo 49 de la Ley 584 de Fiscalización Superior en el Estado derivó en un informe de resultado de la cuenta pública de dos mil dieciséis que no examinó sus defensas y generó que todos los actos posteriores a ese informe se encontraran revestidos de diversos vicios.

En efecto, esta Sala Superior coincide con lo manifestado por el recurrente pues si el pliego de observaciones se notificó al actor el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, entonces, de conformidad con el artículo 49 de la Ley 584 de Fiscalización Superior para el Estado, el recurrente contaba con el plazo de veinte días hábiles para poder presentar las aclaraciones y documentación justificatoria que considerara pertinentes, el cual de acuerdo con la sentencia que se revisa feneció el veinte de octubre de dos mil diecisiete.

Empero, el órgano de fiscalización no respetó la norma legal, pues antes de esa fecha presentó el informe del resultado. Como se dijo al inicio de este apartado, ese informe se realiza sobre la base de las determinaciones a las que arriba el órgano fiscalizador durante la fase de comprobación y al ser aprobado por el Congreso del Estado da inicio a la fase de determinación de responsabilidades, la cual, en el caso concreto, consideró como observaciones no solventadas aquéllas que se imputaron al ahora recurrente.

Así, se estima que la situación acreditada en torno a no haber respetado el plazo legal de veinte días tendiente a que el recurrente desvirtuara las observaciones que se le imputaron en la fase de comprobación, se tradujo en una afectación a su derecho de defensa, pues de haberse cumplido con la ley y de haberse respetado sus plazos, el recurrente bien podría haber aclarado las observaciones contenidas en el pliego respectivo. Sin embargo, la actuación ilegal de la autoridad fiscalizadora, le impuso la carga de comparecer a la fase de determinación de responsabilidades.

Es cierto, como manifestó el ente fiscalizador al contestar la demanda que durante la fase de determinación de responsabilidades el actor tuvo a salvo su derecho de audiencia, tanto es así que rindió alegatos y ofreció pruebas. No obstante, deja de advertir que existió una violación al debido proceso, la cual residió en que, en su calidad de autoridad fiscalizadora, dejó de observar los plazos legales previstos para que el entonces actor presentara las aclaraciones y documentaciones justificatorias.



Frente a esa violación procesal no es posible convalidar la actuación de la autoridad fiscalizadora bajo el argumento de que en la etapa posterior sí se respetaron los derechos procesales y fundamentales del actor, pues el debido proceso debe observarse en todas las fases del procedimiento. Máxime que los veinte días con que contaba para ofrecer sus aclaraciones y documentos no es una concesión graciosa de la autoridad fiscalizadora otorgada mediante un acuerdo o resolución, sino que se encuentra garantizada por la ley.

Estimar lo contrario, (es decir, que la violación en comento se purga por el respeto al debido proceso que se observe en la siguiente fase del procedimiento de fiscalización), equivaldría a permitir que la autoridad violente las garantías legales establecidas en favor de los particulares sin que exista una consecuencia ante tal conducta. Además, implicaría que el procedimiento implementado por el legislador para que la autoridad fiscalizadora lleve a cabo la fase de comprobación, no es de cumplimiento forzoso, aunque sea de fuente legal.

En esa misma línea, sería tanto como admitir que existen actos de la autoridad fiscalizadora exentos de cumplir con el principio de legalidad, lo que abriría la posibilidad para que ésta no se constriñera a aquello que la ley le permite, aunado a que las actuaciones que despliegue en la fase de comprobación (y que vulneren los derechos de los particulares como el debido proceso) quedarían fuera del control judicial, es decir, del examen que sobre los mismos realiza este órgano jurisdiccional para determinar si los mismos se apegan a la norma o la transgreden, lo que sin duda representaría una afectación a los particulares.

Lo anterior cobra refuerzo, si consideramos que en realidad la fase de comprobación y la de determinación de responsabilidades trata de procedimientos diversos y autónomos, por lo que las irregularidades de uno no tendrían por qué ser subsanadas por el otro.

Los razonamientos anteriores se contienen en la tesis de rubro: **"CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL (ESTADO DE MORELOS). ALCANCE DE LOS ACTOS REALIZADOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE SU REVISIÓN."**⁴

⁴ Tesis Aislada (Constitucional), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Libro VIII, Mayo de 2012, Tomo 2, Pag. 1388.

En suma, la violación detectada la Cuarta Sala y que también es observada por esta Sala Superior, consiste en una afectación al debido proceso, así como al derecho de defensa del recurrente, pues no haber respetado el plazo legal que tenía para presentar sus aclaraciones y documentación en contra del informe del resultado le ocasionó perjuicio en razón de que, a partir de ese documento se le consideró como probable responsable de las irregularidades dictaminadas en el informe referido y, eventualmente, se le determinaron responsabilidades y se le fincaron indemnizaciones.

Entonces, lo parcialmente fundado del agravio bajo estudio reside en las manifestaciones que hace el recurrente en torno a la violación al debido proceso y de conformidad con las consideraciones vertidas hasta este punto. Lo anterior con independencia de que le asista la razón o no en cuanto a la supuesta violación del principio de presunción de inocencia. De ahí que deba revocarse la sentencia de la primera instancia.

En términos de lo hasta aquí expuesto, una vez revocada la sentencia en cuanto a las consideraciones que integraron su estudio de fondo (dejando a salvo el sobreseimiento decretado en relación con una autoridad demandada), es procedente declarar la nulidad de la resolución impugnada en el juicio del que se origina el presente recurso.

No deja de advertirse que en el caso sujeto a estudio, no es posible material ni jurídicamente ordenar la reposición del procedimiento, por lo que **la nulidad declarada debe ser lisa y llana**. Esto es así, por las razones siguientes.

Consideraciones que sustentan la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

Por un lado, no deja de advertirse que el artículo 51 de la Ley 584 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado ordena que el informe de resultado se entregue al Congreso del Estado, dentro de los primeros quince días del mes de octubre del año de presentación de las cuentas públicas. Por otra parte, la cuenta pública de la que derivó el informe de resultado, la resolución definitiva y la



dictada dentro del recurso de reconsideración, en las que se determinó y confirmó la responsabilidad del ahora recurrente derivan de la cuenta pública del ejercicio dos mil dieciséis.

Así, por mandato de ley, la autoridad fiscalizadora debía entregar el informe de resultado al Congreso del Estado a más tardar el quince de octubre de dos mil diecisiete, cuestión que efectivamente ocurrió el trece de octubre de ese mismo mes y año. Las aseveraciones anteriores constituyen hechos probados y reconocidos por ambas partes dentro del juicio del que deriva el presente recurso de revisión.

Entonces, no es posible retrotraer el procedimiento hasta el momento en que se produjo la violación al debido proceso y al derecho de defensa del recurrente, pues debe recordarse que ésta ocurrió cuando se le notificó el pliego de observaciones y no se respetó el plazo de veinte días hábiles para que el recurrente presentara las aclaraciones y documentación que estimara conducente, lo cual tenía como finalidad que ejerciera su derecho de audiencia para objetar el pliego de observaciones antes de que la autoridad fiscalizadora emitiera el informe de resultado. Sin embargo, esta última situación se consumó el trece de octubre de dos mil diecisiete en términos de lo que ordena la ley.

No se pasa por alto que, si bien el penúltimo párrafo del artículo 42 de la Ley 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado contempla la posibilidad de que los procedimientos de fiscalización concluyan en un periodo mayor de un año cuando medie resolución jurisdiccional o del recurso de reconsideración, en las que se ordene su reposición; lo cierto es que tal precepto debe ser entendido en armonía con el resto de los artículos que regulan el procedimiento de fiscalización, respetando los plazos que fija para cada etapa del mismo, como el previsto en el artículo 51 del ordenamiento invocado.

En ese orden, cuando la norma habla de la posibilidad de reponer el procedimiento, la misma debe entenderse como una medida reparadora a las violaciones procesales cometidas dentro de la fase de determinación de responsabilidades, o bien, si se trata de violaciones cometidas en la fase previa como en el caso ocurre, tal reposición no debe dejar de observar el plazo previsto por el artículo 51 que ordena al ente fiscalizador entregar el informe de resultado al Congreso del Estado

a más tardar el quince de octubre del año siguiente a la cuenta pública que se revisa, por lo que en esta fase (comprobación), será viable reponer el procedimiento mientras que sea posible al ente cumplir con el plazo de entrega del multirreferido informe.

Refuerza esta determinación, la norma contenida en el artículo 7 de la ley multicitada en la cual, se prevén las excepciones al principio de anualidad en la revisión de la cuenta pública, limitando los supuestos a aquéllos casos en los que se trate exclusivamente de programas, proyectos o las erogaciones que abarquen, para su ejecución y pago, diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas estatales o municipales, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada.

Ordenar una reposición del procedimiento en este momento, equivaldría a pasar por alto el contenido del artículo recién citado, pues se estarían adicionando supuestos de excepción al principio de anualidad.

No hay excepción a la excepción.

Esto es así, pues reponer el procedimiento tendría como efecto que la autoridad fiscalizadora tomara en cuenta las aclaraciones y documentación justificatoria que, en su caso, presentara el recurrente y que, al llevar a cabo el análisis de dicha documentación y aclaraciones tenga que contrastarla con la información de la cuenta pública de ese ejercicio, lo que implicaría su apertura en contravención al artículo 7 de la ley citada.

Además, no deja de advertirse como un hecho notorio que la cuenta pública de la que derivó el procedimiento de fiscalización cuyo resultado el actor recurrió (en sede administrativa) e impugnó (ante este órgano jurisdiccional), corresponde a la del año dos mil dieciséis.

En ese orden, es un hecho notorio que el cinco de noviembre de dos mil dieciocho quedó formalmente instalada la sexagésima quinta legislatura del Congreso del Estado, la cual fue resultado del proceso

electoral ordinario celebrado en el periodo dos mil diecisiete y dos mil dieciocho. Además, la Legislatura anterior, esto es, la sexagésima cuarta funcionó desde su instalación ocurrida el cinco de noviembre de dos mil dieciséis hasta su última sesión que tuvo lugar el veintiséis de octubre de dos mil dieciocho.

Lo anterior se invoca como un hecho notorio al existir constancia de su publicación en la Gaceta Legislativa del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz.⁵

En esa tesitura, resulta materialmente imposible ordenar la reposición del procedimiento de fiscalización si el ente encargado de aprobar el dictamen relativo al Informe del Resultado correspondiente a la cuenta pública dos mil dieciséis ha dejado de existir.

En otras palabras, correspondió a la sexagésima cuarta legislatura aprobar los dictámenes correspondientes a los informes del resultado de las cuentas públicas de los años: dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete. Sin embargo, desde el cinco de noviembre de dos mil dieciocho quedó instalada la sexagésima quinta legislatura, con lo cual no es jurídica ni materialmente viable reponer el procedimiento.

Por último, en aplicación de lo previsto en el artículo 325, fracción IV, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz, éste órgano jurisdiccional considera pertinente abstenerse de analizar el resto de los agravios formulados en el recurso, pues aun en la hipótesis de que pudieran resultar fundados, no abonaría en mayor beneficio y en nada variaría el sentido del presente fallo.

7. EFECTOS DEL FALLO

En ese orden, se revoca la resolución dictada por la Cuarta Sala el cinco de septiembre de dos mil diecinueve dentro del juicio número 482/2018/4ª-III y en su lugar, con fundamento en el artículo 326, fracción IV, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz se declara la **nulidad lisa y llana** de la resolución administrativa de once de mayo de dos mil dieciocho emitida dentro del expediente

⁵ Visible en <https://www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXV/GACETA1.pdf> y <https://www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXIV/GACETA1.pdf>

REC/16/033/2018 y su acumulado REC/16/034/2018 por las razones expuestas en este fallo. Dado que esta resolución confirmó la dictada en el expediente DRFIS/004/2017, I.R./STPSYP/2016 y que el vicio detectado se presentó desde el origen del procedimiento de fiscalización, la nulidad declarada en este fallo implica la de la resolución primigenia.

8. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se revoca la resolución dictada por la Cuarta Sala el cinco de septiembre de dos mil diecinueve dentro del juicio número 482/2018/4ª-III.

SEGUNDO. Se declara la nulidad lisa y llana de administrativa de once de mayo de dos mil dieciocho, emitida dentro del expediente REC/16/033/2018 y su acumulado REC/16/034/2018, así como la dictada en el expediente DRFIS/004/2017, I.R./STPSYP/2016 por las razones expuestas en este fallo.

TERCERO. Notifíquese personalmente al actor y por oficio a las autoridades demandadas de la resolución que en este acto se pronuncia.

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

Así lo resolvieron por mayoría de votos los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, **MAGISTRADOS ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ y LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ** siendo el primero de los nombrados el ponente del presente fallo, con el voto particular del Licenciado **LUIS ALEJANDRO TLAXCALTECO TEPETLA** Magistrado Habilitado mediante acuerdo 01/2020 de cuatro de febrero de dos mil veinte, en suplencia por ausencia del Magistrado **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, ante el Secretario General de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y da fe.



ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ.
MAGISTRADO



LUIÑA SAMANIEGO RAMÍREZ.
MAGISTRADA



LUIS ALEJANDRO TLAXCALTECO TEPETLA
MAGISTRADO HABILITADO



ANTONIO DORANTES MONTOYA.
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS'

VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO HABILITADO LUIS ALEJANDRO TLAXCALTECO TEPETLA, EN SUPLENCIA DEL MAGISTRADO PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ, EN EL RECURSO DE REVISIÓN NÚMERO 608/2019.

En ejercicio de la atribución que me confiere el artículo 34, fracción III de la Ley Orgánica de este Tribunal, emito mi voto en contra de la resolución mayoritaria y, en cumplimiento al artículo 16, último párrafo expongo a continuación los motivos de mi disenso.

En resumidas cuentas, la postura de mayoría se basó en considerar que la fase de comprobación del procedimiento de fiscalización de la cuenta pública, regida por la abrogada Ley 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz [en lo sucesivo Ley

584], constituye un procedimiento administrativo desde el cual ya se atribuye responsabilidad al servidor o ex servidor público. Bajo esta apreciación, estimaron que existió una violación al debido proceso y una afectación al derecho de defensa del recurrente que ameritaba la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

Pues bien, por resultarme de mayor facilidad, me referiré por separado a cada una de las cuestiones que advierto de esa apreciación.

a) Sobre el procedimiento de fiscalización de la cuenta pública.

Sin abundar en detalles y como apoyo para exponer mi razonamiento, considero importante tener claro cómo se desarrolla el procedimiento de fiscalización de la cuenta pública conforme con la Ley 584.

Para empezar, habrá que identificar que el procedimiento se compone de dos fases: la de comprobación y la de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones.

En este punto deseo hacer un paréntesis y dejar patente mi desacuerdo con la consideración mayoritaria atinente a que las fases recién mencionadas son autónomas e independientes. No lo estimo así, por el contrario, al tratarse de fases de un mismo procedimiento resultan, desde mi perspectiva, momentos o etapas sucesivas que producen sus efectos en el mismo procedimiento. Al respecto, encuentro ilustrativa la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro "PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. PARA DETERMINAR LA LEGISLACIÓN APLICABLE PARA SU TRÁMITE Y RESOLUCIÓN, DEBE ATENDERSE AL MOMENTO EN QUE INICIA LA ETAPA DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA."⁶, en la que sostuvo que aun cuando la revisión de la cuenta pública y el procedimiento de responsabilidad resarcitoria persiguen finalidades distintas no pueden desvincularse como si se tratara de dos procedimientos autónomos.

Ahora, identificadas las fases del procedimiento de fiscalización apuntaré brevemente cómo se desarrolla la fase de comprobación.

⁶ Registro 2014977, Tesis 2a./J. 108/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 45, t. II, agosto de 2017, p. 1154.



Modalidad revisión de gabinete	Modalidad visita domiciliaria o de campo
1. El Órgano de Fiscalización enviará al titular o representante legal del ente fiscalizable una solicitud de informes o documentos, en donde le indicará el objeto de la revisión, el alcance que tendrá, la duración, el ejercicio presupuestal al que se refiere y el plazo en que deberán proporcionarse los informes o documentos requeridos en el domicilio del ente fiscalizable.	1. El Órgano de Fiscalización notificará al ente fiscalizable el oficio de orden de visita domiciliaria o de campo, en donde le indicará la denominación del ente fiscalizable; el lugar donde se practicará; el nombre de los auditores, inspectores o verificadores que practicarán la diligencia; el objeto de la revisión; el alcance que tendrá; la duración; el ejercicio presupuestal al que se refiere y las disposiciones legales que la fundamentan.
2. Si de la revisión de los informes o documentos el Órgano de Fiscalización encuentra incumplimiento a las disposiciones que regulan la gestión financiera, formulará un pliego de observaciones y lo hará del conocimiento del servidor público responsable de su solventación y otorgará un plazo de veinte días para que se presenten las aclaraciones y la documentación justificatoria y comprobatoria que las solvente.	
2.1. Si no hubiere observaciones, el Órgano de Fiscalización emitirá una determinación en ese sentido.	
3. Una vez que el Órgano de Fiscalización reciba la contestación del pliego de observaciones, analizará su contenido y determinará las observaciones que fueron solventadas.	
4. De no presentarse las aclaraciones y la documentación justificatoria y comprobatoria, o bien, si se presentaron pero no fueron solventadas las observaciones, el Órgano de Fiscalización las incluirá en el informe del resultado.	

Hasta aquí me refiero al procedimiento de fiscalización, continúo enseguida con las razones de mi voto en contra.

b) Sobre si en la fase de comprobación se encuentra vinculado el servidor público como presunto responsable.

Sirve el apunte anterior para evidenciar que en la fase de comprobación no se encuentra vinculada la persona servidora o ex servidora pública como presunta responsable, contrario a lo razonado en la resolución mayoritaria, sino que se trata de una verificación sobre los entes

fiscalizables para comprobar los resultados de su gestión financiera y el cumplimiento de sus objetivos; tampoco existe en dicha fase un pronunciamiento sobre las presuntas irregularidades cometidas por los servidores públicos, sino que la determinación con la que concluye solo declara la inexistencia de observaciones a los entes fiscalizables o la solventación o no de los pliegos de observaciones, sin particularizar sobre los servidores públicos.

Para mayor claridad, se puede acudir al informe de resultados de la cuenta pública en cuestión para constatar que en su formulación no se incluye en momento alguno pronunciamiento en específico sobre los servidores públicos, únicamente se refiere a los entes fiscalizables.

En este tenor, me aparto de la consideración de mayoría atinente a que el informe de resultado le causó perjuicio al actor en tanto que a partir de ese momento se le consideró presunto responsable, porque como ya expuse, solo se hizo constar lo que se encontró en cuanto a la gestión de los entes fiscalizables, esto es, lo que se asienta en ese documento solo son los entes que tuvieron observaciones y los que no.

c) Sobre la notificación del pliego de observaciones.

Estimo de manera muy respetuosa que se incurrió en una confusión al determinar en la resolución mayoritaria que el plazo dispuesto para presentar aclaraciones y la documentación justificatoria y comprobatoria era un componente de la garantía de audiencia del actor.

Lo aprecio así porque, como se ha mostrado en párrafos anteriores, en la fase de comprobación el sujeto no es la persona servidora o ex servidora pública, sino el ente fiscalizable.

En esa perspectiva, asumo que la participación que tiene el servidor público se limita al de un colaborador que se encuentra en condiciones de hacer las aclaraciones o aportar la documentación que resulta necesaria para esclarecer lo observado en torno a la gestión financiera del ente fiscalizable, pero esa colaboración no lo convierte en el sujeto de la fase de comprobación.

Así entendido, me parece válido concluir que el plazo de veinte días dispuesto en el artículo 49 de la Ley 584 no es parte de la garantía de audiencia del servidor público, sino que se encuentra dirigido al ente fiscalizable e incluso al propio Órgano de Fiscalización, habida cuenta que la notificación del pliego de observaciones atiende más a la necesidad de dicho órgano de allegarse de las aclaraciones y la documentación comprobatoria y justificatoria suficiente para elaborar el informe de resultados que presentará al Congreso.

En relación con lo anterior, considero valioso lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional número 84/2004, en donde se dijo que el pliego de observaciones no es un acto con el que inicie el procedimiento de responsabilidades resarcitorias seguido en contra de diversos servidores públicos, toda vez que con éste se determina en cantidad líquida los daños o perjuicios al Estado en su hacienda pública federal o a su patrimonio, el cual deberá ser solventado por el ente público y, de no hacerlo así, iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, lo que evidencia que el pliego de observaciones está dirigido al ente fiscalizado a efecto de que solvante las irregularidades detectadas.

d) Sobre el inicio de la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones.

En el orden de ideas que he desarrollado en este voto, deseo exponer ahora que no comparto la estimación de la postura mayoritaria consistente en que en el dictamen del Congreso del Estado sobre el informe de resultados se instruyó al Órgano de Fiscalización a iniciar la fase de determinación de responsabilidades en contra de los servidores públicos que no hayan solventado las observaciones detectadas. La razón por la que no la comparto es porque no fue así, lo cierto es que en el dictamen referido el Congreso instruyó que se diera inicio a la fase mencionada en contra de los servidores públicos cuya conducta implicara irregularidad o ilicitud en el manejo de recursos públicos y que presumiblemente afectaron la hacienda estatal. Aunque pudiera parecer menor, tener claro qué fue lo que se instruyó cambia el sentido y, desde luego, la interpretación que se le debe dar.

En los términos en los que fue emitida la instrucción para dar inicio a la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones, se despeja que el inicio de esta fase no es una especie de "castigo" o efecto negativo por no haber solventado el pliego de observaciones como se apreció en la resolución mayoritaria, sino que es el procedimiento previsto para dilucidar quiénes son responsables del presunto daño a la hacienda pública observado.

Bajo ese razonamiento, el motivo por el que no se continúa con la fase de determinación de responsabilidades cuando se solventan las observaciones es porque no se observa daño a la hacienda pública, mas no porque el servidor público haya cumplido y se le "libere de la carga" de ser sujeto de un procedimiento.

En otras palabras, la determinación con la que concluye la fase de comprobación, el informe de resultados y el dictamen de dicho informe no se enfocan en la responsabilidad de los servidores públicos, sino en la existencia o inexistencia de observaciones de presunto daño a la hacienda pública. La fase de determinación de responsabilidades, entonces, no es un castigo ni una carga para el servidor público por no haber solventado el pliego de observaciones, es el procedimiento establecido para dilucidar quién debe responder del presunto daño que se observó.

d) Sobre la violación al debido proceso y al derecho de defensa.

Contrario a lo resuelto, en mi opinión no existe una violación al debido proceso ni una afectación al derecho de defensa del recurrente, básicamente porque en la fase de comprobación no se encuentra vinculado el servidor público como presunto responsable, de modo que no constituye un procedimiento iniciado en su contra.

Para explicarlo, retomo lo asentado en el inciso a) de este voto. Como podrá apreciarse allí, la fase de comprobación no se desarrolla como si se tratara de un procedimiento administrativo seguido en contra de una persona porque no lo es; en esa medida, me parece que se justifica que el legislador no haya previsto las formalidades esenciales del procedimiento (la notificación del inicio del procedimiento, la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, la

oportunidad de alegar y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas) dentro de dicha fase.

En otras palabras, el que no se dispusieran tales formalidades esenciales del procedimiento dentro de la fase de comprobación me resulta un signo inequívoco de que dicha fase no constituye un procedimiento administrativo seguido en contra de un servidor o ex servidor público.

Luego, si las formalidades esenciales del procedimiento constituyen el núcleo duro del derecho al debido proceso y éstas no fueron dispuestas dentro de la fase de comprobación, estimo correcto concluir que no puede hablarse de una violación al debido proceso dentro de una fase que no es un proceso.

En este punto, deseo referirme a lo expuesto en la resolución de mayoría en donde se sostuvo que el plazo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 584 no es una concesión graciosa de la autoridad fiscalizadora, que es parte del debido proceso y que éste debe observarse en todas las fases del procedimiento de fiscalización, así como que estimar lo contrario, es decir, que la violación se purga por el respeto al debido proceso que se observe en la siguiente fase del procedimiento de fiscalización, equivaldría a permitir que la autoridad violente las garantías legales establecidas en favor de los particulares sin que exista una consecuencia ante tal conducta.

A mi juicio, lo anterior deriva de una visión incompleta del procedimiento de fiscalización y las fases que lo componen y la conclusión a la que se arriba me resulta problemática.

En efecto, después de lo identificado en los incisos a) y d) de este voto, considero pertinente plantear esta cuestión: estimar que en la fase de comprobación existe un proceso en contra de una persona servidora o ex servidora pública en donde deben respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, conduciría a declarar la nulidad lisa y llana absolutamente de todas las resoluciones emitidas por el Órgano de Fiscalización al concluir la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones, puesto que al no estar previstas en la Ley 584 formalidades esenciales del procedimiento dentro de la fase de comprobación, ninguna de las fases de comprobación

desahogadas al amparo de dicha ley cumplirían con la exigencia que impuso la Sala Superior en la resolución mayoritaria.

Lo anterior por supuesto me parece inadmisibles. Insisto, no hay tal proceso en la fase de comprobación y, por consiguiente, no existe violación alguna al derecho al debido proceso ni al de defensa. Además, considero que no debe soslayarse la obligación que tiene el Órgano de Fiscalización de presentar el informe de resultados los primeros quince días del mes de octubre, obligación que no puede ser desestimada para pretender reconocer un derecho de defensa a quien no ha sido acusado en ese momento.

Por último, si la postura mayoritaria consideró que la fase de comprobación sí se trata de un procedimiento seguido en contra del servidor público, tan es así que a su juicio debe observarse el debido proceso, estimo entonces que para evitar caer en el absurdo que expuse en párrafos anteriores se debió aclarar cuál sería dentro de la fase de comprobación la notificación del inicio del procedimiento, en qué momento se asume que tiene lugar la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, cuál es la imputación que se hace que amerite una defensa, en qué momento tendría cabida la oportunidad de alegar y cuál sería la resolución que dirimiría las cuestiones debatidas.

e) Sobre la nulidad causada por una violación procedimental.

Finalmente, manifiesto que incluso si se admitiera que sí existió una violación en el procedimiento, ello es insuficiente para declarar la nulidad lisa y llana.

Lo anterior porque el artículo 326, fracción III del Código prevé que serán causa de nulidad los vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución.

En el caso concreto, no se afectó la defensa del actor ni trascendió al sentido porque los argumentos que hizo en su escrito de aclaraciones en la fase de comprobación, los reiteró en su escrito de alegatos en la fase de determinación de responsabilidades y fueron atendidos por el Órgano de Fiscalización Superior.

Por todas las razones que he desarrollado, emito mi voto en contra de la resolución propuesta.



LUIS ALEJANDRO TLAXCALTECO TEPETLA
Magistrado habilitado

