



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

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

Nombre del área administrativa	<b>Secretaría General de Acuerdos</b>
Identificación del documento	<b>Toca de revisión</b> <b>(EXP. TOCA 231/2020 y acum. 232/2020 )</b>
Las partes o secciones clasificadas	<b>Nombre de revisionista y actora</b>
Fundamentación y motivación	<p>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas.</p> <p>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</p>
Firma del titular del área	<b>Lic. Antonio Dorantes Montoya.</b> 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	01 de diciembre de 2021 <b>ACT/CT/SE/09/01/12/2021</b>

TOCA DE REVISIÓN: 231/2020 y acumulado 232/2020

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:  
074/2018/1ª-II

REVISIONISTAS:

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ Y OTRAS (TOCA 231/2020)
- [REDACTED] (TOCA 232/2020)

MAGISTRADO PONENTE:

LIC. ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:

LIC. NEFTY ANYTS SUÁREZ PITALÚA

XALAPA DE ENRÍQUEZ, VERACRUZ, A SIETE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO.

**SENTENCIA DEFINITIVA** que **modifica** la diversa de veinticuatro de enero de dos mil veinte, emitida por la Primera Sala de este Tribunal, en el expediente 074/2018/1ª-II.

## 1. ANTECEDENTES

1.1 El quince de febrero de dos mil dieciocho, la C [REDACTED] por propio derecho, interpuso juicio contencioso contra la Titular de la Contraloría General de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, en el que demandó la resolución de quince de diciembre de dos mil diecisiete, dictada dentro del expediente CG/FGE/PDA/09/2016, en la que se le determinó la sanción consistente en inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por un lapso de cinco años, así como una sanción económica de dos tantos del daño y perjuicio causado a la Hacienda Pública, en cantidad de \$2'223,000.00 (dos millones doscientos veintitrés mil pesos 00/100 M.N.).

1.2 El veinticuatro de enero de dos mil veinte, la Primera Sala de este Tribunal emitió sentencia definitiva, en la que resolvió:

*“ÚNICO. Se declara la **nulidad** del acto impugnado con base en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas en los considerandos de esta sentencia.”*

1.3 Mediante acuerdos de nueve de septiembre de dos mil veinte, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior radicó los **Tocas de revisión 231/2020 y 232/2020**, admitió a trámite los recursos de revisión interpuestos contra la sentencia de veinticuatro de enero de dos mil veinte; ordenó correr traslado de esos medios de defensa; designó como **Ponente** al magistrado **Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez**, estableció que para la resolución de los citados tocas, la Sala Superior quedaría integrada por el **magistrado Ponente** y las magistradas **Luisa Samaniego Ramírez y Estrella Alhely Iglesias Gutiérrez**; y, ordenó la acumulación de los tocas.

1.4 Luego de haberse instruido los recursos de revisión en términos de Ley, se turnaron los autos al Magistrado Ponente, para la emisión de la resolución que en derecho corresponde.

## **2. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, es competente para resolver los recursos de revisión de conformidad 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; 1, 344, fracción II, 345 y 347 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

## **3. LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA**

Los recursos que en esta vía se resuelven cumplen con lo previsto en los artículos 344 y 345 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, toda vez que los recurrentes controvierten la sentencia emitida por la Primera Sala de este Tribunal a través de la cual decidió la cuestión planteada en el juicio 074/2018/1<sup>a</sup>-II.

#### 4. ESTUDIO DE FONDO

##### 4.1 Planteamiento del caso.

El Subdirector de Asuntos Contenciosos Administrativos y Laborales de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, en representación de la Fiscalía General del Estado de Veracruz —tercero perjudicado—, y la C. Marcera Poulett Cuautle Segovia, en su calidad de Delegada de las autoridades demandadas, realizaron tres agravios en el recurso de revisión que se resuelve, en los que manifestaron lo siguiente:

Primero.

- Que la Primera Sala de ese Tribunal carece de competencia para emitir la sentencia recurrida, en razón de que el artículo 34, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, establece que los magistrados sólo poseen atribuciones para formular proyectos de sentencias, más no para resolver.

Segundo.

- Que la sentencia recurrida vulnera los artículos 1, 16, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 4 y 325, fracción IV, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, ya que no se realizó un análisis exhaustivo y completo de las constancias que integran el juicio de origen, así como al aplicar de forma incorrecta el control difuso.

- Que la parte actora no señaló claramente que alguna norma le violentara un derecho humano, ni cuál era el agravio que le producía, por tanto, al no existir planteamiento al respecto, no existía motivo para que la Sala Unitaria efectuara un razonamiento en ese sentido.

- Que la Sala Unitaria carece de competencia para determinar que el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, es inconstitucional.

- Que la sentencia recurrida es ilegal, porque se aplicó el control difuso de forma inadecuada, bajo el argumento de que el precepto legal mencionado en el párrafo que precede resultaba —según la Sala Unitaria— inconstitucional, sin que exista algún antecedente en el que se desprenda dicha circunstancia.

- Que la tesis citada en la sentencia recurrida señala, en esencia, que para dejar de aplicar una norma, la autoridad debe asegurarse que se actualiza la necesidad de hacer valer el control difuso, lo cual no aconteció.

Tercero.

- Que la sentencia recurrida vulnera el principio de congruencia interna, porque si en el Considerando Cuarto se indicó que la nulidad era para el efecto de que la autoridad demandada emitiera una nueva resolución donde, al momento de determinar la sanción económica, inaplicara el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, y en su lugar realizara la individualización de manera fundada y motivada, en el Resolutivo Único también debió efectuarse dicha precisión.

La C. [REDACTED] —parte actora en el juicio de origen— a través de su autorizado realizó cuatro agravios en el recurso de revisión que se resuelve, en los que adujo:

Primero.

- Que la sentencia recurrida se apartó de los principios de congruencia y legalidad, porque si la Sala Unitaria concluyó que el acto impugnado estaba indebidamente fundado, debió declarar su nulidad lisa y llana, y no la nulidad para determinados efectos.

Segundo.

- Que el fallo recurrido es ilegal, porque no se consideró que en el hecho cinco de la demanda se manifestó que no había prueba ni señalamiento de haber dispuesto del dinero, o en su caso, que lo hubiera desviado quebrantando el erario público, aunado a que la única constancia que había, era el cobro de los cheques agregados al procedimiento administrativo.

- Que en el primer concepto de impugnación de la demanda indicó que no había pruebas de que hubiera lucrado o quebrantado la hacienda estatal, y que los cheques habían sido cobrados por una persona distinta, de ahí que era incongruente la sanción de inhabilitación.

Tercero.

- Que la Sala Unitaria no se percató que solicitó en su beneficio la suplencia de la deficiencia de la queja, en términos del artículo

325, fracción VII, del Código de la materia.

Cuarto.

- Que la Sala Unitaria sustentó la competencia de la autoridad demandada en el artículo 67, fracción II, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, sin que dicho precepto legal forme parte de la fundamentación del acto impugnado; de ahí que lo procedente sea declarar su nulidad lisa y llana.

Las partes, al desahogar la vista de los recursos, realizaron razonamientos tendentes a establecer la ineficacia de los agravios formulados por la parte contraria.

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

Del análisis realizado a los argumentos formulados por los revisionistas, se advierten, en esencia, los problemas jurídicos siguientes:

**4.2.1** Determinar si la Primera Sala de este Tribunal tiene competencia para emitir la sentencia recurrida.

**4.2.2** Determinar si fue conforme a derecho que la Sala Unitaria realizara el control difuso de constitucionalidad.

**4.2.3** Determinar si la Primera Sala de este Tribunal declaró inconstitucional el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz.

**4.2.4** Determinar si en la sentencia recurrida —Considerando Cuarto—, se contravino el principio de congruencia interna que rige las sentencias de este Tribunal<sup>1</sup>.

**4.2.5** Determinar si era procedente que en la sentencia recurrida se declarara la nulidad lisa y llana del acto impugnado y no la nulidad para efectos.

---

<sup>1</sup> Artículo 116. Se entenderán como resoluciones definitivas aquellas que pongan fin al procedimiento administrativo o al juicio contencioso, las que deberán fundarse y motivarse, ser claras, precisas y congruentes, y decidirán todas las cuestiones planteadas por las partes, así como las derivadas del expediente.

**4.2.6** Revisar si la Sala Unitaria sustentó la competencia de la autoridad demandada, al emitir el acto impugnado en el juicio de origen, en el artículo 67, fracción II, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

**4.2.7** Determinar si la Sala Unitaria omitió el análisis del primer concepto de impugnación de la demanda, en la parte en la que indicó la actora que no había pruebas de que hubiera dispuesto del dinero, o en su caso, que lo hubiera desviado quebrantando el erario público.

## **5. ESTUDIO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.**

**5.1** La Primera Sala de este Tribunal **sí** tiene competencia para emitir la sentencia recurrida.

Según la revisionista —autoridad—, la Primera Sala no tiene competencia para la emisión de la sentencia recurrida, pues de una interpretación que realiza sobre el artículo 34, fracción XIV, de la Ley Orgánica de este Tribunal, concluye que los magistrados sólo tienen facultad para formular proyectos no así para pronunciar sentencias.

Esta Sala Superior considera **infundada** dicha manifestación, porque la revisionista pasa por alto que la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, debe ser interpretada en concordancia con la totalidad de los preceptos que la integran, de manera concatenada a las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz y demás disposiciones legales.

En ese sentido, resulta pertinente señalar que en los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, se indica que este Tribunal es un órgano jurisdiccional con autonomía para dictar sus fallos, además de que sus resoluciones deben ser emitidas, entre otros, conforme a lo que dispone el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

Por su parte, el numeral 5 de la Ley Orgánica citada, estipula que este Tribunal es competente para dirimir las controversias entre la

administración pública estatal o municipal y los particulares, así como entre los Organismos Autónomos y los particulares, mientras que el numeral 24 del mismo ordenamiento legal aduce que las Salas conocerán de aquellos actos de autoridad, que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y diversos procedimientos.

De igual forma, el artículo 325, primer párrafo, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, establece: “*Las sentencias que dicte el Tribunal **por conducto de sus Salas** deberán contener...*”.

Ahora, de una interpretación armónica y sistemática de los preceptos y cuerpo de leyes citados, resulta inconcuso que fue voluntad del legislador dotar a las Salas Unitarias que integran el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de autonomía y jurisdicción para dictar sus fallos, ya que sería absurdo interpretar —en la hipótesis sostenida por la revisionista—, que las mismas solamente tuvieran la atribución de formular los proyectos de sentencia, sin facultades para emitir sus fallos; de ahí que el agravio hecho valer en tal sentido resulte **infundado**.

**5.2 Sí** fue conforme a derecho que la Sala Unitaria realizara el control difuso de constitucionalidad.

La revisionista —autoridad—, alude que la sentencia recurrida es ilegal, porque se aplicó de forma incorrecta el control difuso, en virtud de que la parte actora —en el juicio de origen—, no señaló claramente que alguna norma le violentara un derecho humano, ni cuál era el agravio que le producía, por tanto, al no existir planteamiento al respecto, no existía motivo para que la Sala Unitaria efectuara dicho control difuso.

Esta Sala Superior estima **infundadas** las manifestaciones efectuadas por la revisionista —autoridad—, por los razonamientos siguientes:

Del estudio efectuado a la sentencia recurrida —folio 806 a 813 del expediente 074/2018/1<sup>a</sup>-II—, se desprende que la Primera Sala



precisó que en los conceptos de impugnación de la demanda, la actora manifestó que la resolución impugnada era ilegal, al imponerle como sanción económica **dos tantos** del supuesto quebranto a la Hacienda Pública, lo cual **vulneraba lo establecido en los artículos 54 y 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, así como el principio de proporcionalidad.**

Agregó, la Sala Unitaria, que respecto a la sanción económica impuesta a la accionante —multa—, no advertía un análisis de proporcionalidad por parte de la autoridad demandada, al momento de establecer el monto, lo cual resultaba de cierta forma lógico, pues el numeral 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, no daba margen a ello, al establecer una regla fija e inflexible en la hipótesis en la cual se encontraba la actora, al precisar la aplicación de dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

De lo anterior, la Primera Sala precisó que aun prescindiendo de un argumento específico de la parte actora, consideraba necesario realizar el ejercicio de control difuso de constitucionalidad a efecto de determinar la legalidad de la aplicación del artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, ello, en atención a la jurisprudencia 2a./J.16/2014 (10a.),<sup>2</sup> de rubro: **“CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.”**

Asimismo, en el fallo en cuestión, se estableció que el presupuesto necesario para que los jueces locales puedan aplicar control difuso en un asunto, es que éstos sean de su competencia, lo cual en el caso aconteció, ya que el acto impugnado consistía en una resolución que ponía fin a un procedimiento administrativo, mismo que fue suscrito por una autoridad perteneciente a la administración pública estatal, la cual afectaba los derechos de la actora.

De igual forma, la Primera Sala refirió que el contenido del

---

<sup>2</sup> Época: Décima Época, Registro: 2006186, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, Materia(s): Común, Administrativa, Tesis: 2a./J. 16/2014 (10a.), Página: 984.

artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, no encontraba concordancia con los diversos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras que el segundo aporta el concepto de proporcionalidad; argumento que sustentó en la jurisprudencia de rubro: "MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES"<sup>3</sup>, en la que se indica que la Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, y que el establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.

Finalmente, la Sala Unitaria concluyó que se actualizaba la inaplicabilidad del artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, por lo que lo procedente era declarar la nulidad del acto impugnado, para el efecto de que la autoridad emitiera una nueva resolución, en la que, al momento de determinar la sanción referente a la multa, inaplicara el precepto legal mencionado, y en su lugar, efectuara la individualización de forma fundada y motivada.

De lo expuesto, esta Sala Superior estima que si bien es cierto la parte actora no realizó conceptos de nulidad expresos, solicitando el ejercicio del control difuso respecto del artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, también lo es que este Tribunal está obligado a formular ese análisis cuando de oficio advierta la necesidad de inaplicar una norma violatoria de derechos humanos, lo que en el caso aconteció.

De igual forma, respecto del argumento del revisionista en el que refiere que el control difuso se aplicó de forma inadecuada, ya que no existe algún antecedente en el que se desprenda que el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, es inconstitucional; esta Sala Superior lo estima **infundado**, en virtud de que no se requiere de algún antecedente para que este Tribunal realice el control difuso respecto de un precepto legal; máxime, que la Primera Sala especificó las razones por las que inaplicó el precepto mencionado, como lo fue el hecho de que dicho numeral dispone, para determinar la sanción económica, una regla fija e inflexible, al determinar la aplicación de dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, situación que contraviene lo previsto en los diversos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras que el segundo aporta el concepto de proporcionalidad; sin que el revisionista realizara manifestación alguna en ese sentido, de ahí que no le asista la razón.

**5.3** La Primera Sala de este Tribunal **no** declaró inconstitucional el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz.

La revisionista —autoridad—, adujo que la sentencia recurrida es ilegal, porque la Sala Unitaria carece de competencia para determinar que el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, es inconstitucional.

Esta Sala Superior lo estima **infundado**, porque del estudio realizado a la sentencia recurrida, se advierte que en momento alguno la Primera Sala declaró inconstitucional el precepto legal citado en el párrafo que precede, ya que sólo refirió “...*el control difuso se entiende como la posibilidad de que un tribunal local al resolver los asuntos que sean de su competencia pueda, en última instancia, inaplicar normas que considere inconstitucionales*”,<sup>4</sup> esto es, la inaplicación de la norma cuya inconvencionalidad declaró sólo trasciende a una inconstitucionalidad indirecta del acto reclamado, es decir, no hay una

---

<sup>4</sup> Folio 811 reverso del expediente 074/2018/1ª-II.

declaratoria de inconstitucionalidad, sino únicamente su inaplicación respecto de dicho acto; de ahí que no le asista la razón.

Resulta aplicable la tesis P. V/2013 (10a.)<sup>5</sup> del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “**CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD. LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA CUYA INCONVENCIONALIDAD SE DECLARA SÓLO TRASCIENDE A UNA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DEL ACTO RECLAMADO AL NO EXISTIR LA DECLARATORIA RELATIVA.**”

**5.4** En la sentencia recurrida —Considerando Cuarto—, **no** se contravino el principio de congruencia interna que rige las sentencias de este Tribunal.

La revisionista —autoridad—, refiere que la sentencia recurrida vulnera el principio de congruencia interna, porque en el Resolutivo Único debió precisarse que la nulidad era para el efecto de que la autoridad demandada emitiera una nueva resolución donde, al momento de determinar la sanción económica, inaplicara el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz.

Esta Sala Superior estima **infundado** lo aducido por el revisionista, porque el principio de congruencia interna que debe regir en toda sentencia estriba en que no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí.

Resulta aplicable la tesis XXI.2o.12 K,<sup>6</sup> de rubro: “**SENTENCIA. CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA.**”

En ese sentido, si bien es cierto en el Resolutivo Único de la sentencia recurrida sólo se precisó: “*Se declara la nulidad del acto*”

<sup>5</sup> Registro: 2003005, Décima Época, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1, Materia(s): Común, Página: 363.

<sup>6</sup> Registro: 198165, Novena Época, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Agosto de 1997, Materia(s): Común, Página: 813.

*impugnado con base en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas en los considerados de esta sentencia*”,<sup>7</sup> también lo es, que ello no es contradictorio con lo expuesto en el Considerando Cuarto del fallo, en el cual se precisaron los efectos de la nulidad.

Lo anterior, porque el hecho de que en el punto resolutivo únicamente se efectuara una declaración de nulidad genérica, no significa que sea opuesto con lo establecido en el considerando citado; de ahí que dicha situación no irroque perjuicio al actor, porque como se indicó, en el considerando de mérito se establecieron específicamente los efectos del fallo.

**5.5 No** era procedente declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado en la sentencia recurrida.

La revisionista —actora—, aduce que la sentencia recurrida se apartó de los principios de congruencia y legalidad, porque si la Sala Unitaria concluyó que el acto impugnado estaba indebidamente fundado, debió declarar la nulidad del mismo y no la nulidad para efectos.

Esta Sala Superior considera **infundados** los referidos argumentos, por los razonamientos siguientes:

En principio, se estima pertinente precisar que el acto impugnado en el juicio de origen lo constituye la resolución de quince de diciembre de dos mil diecisiete, dictada dentro del expediente CG/FGE/PDA/09/2016, en la que se determinó a la actora la sanción consistente en inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por un lapso de cinco años, así como una sanción económica de dos tantos del daño y perjuicio causado a la Hacienda Pública, en cantidad de \$2'223,000.00 (dos millones doscientos veintitrés mil pesos 00/100 M.N.).

De igual forma, del análisis efectuado a la sentencia recurrida, se observa que si bien es cierto se precisó que el acto impugnado se

---

<sup>7</sup> Folio 812 reverso del expediente 074/2018/1ª-II.

encontraba indebidamente fundado, por lo que lo procedente era decretar su nulidad para determinados efectos, también lo es que dicha situación derivó del hecho de que, al momento de determinar la sanción económica, la misma se sustentó en el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz.

Es decir, la nulidad decretada sólo es respecto de la ilegalidad del actuar de la autoridad demandada en relación a la fundamentación para la determinación de la sanción económica, circunstancia que no afecta lo relativo a la actualización de la conducta que originó dicha sanción, ya que al no declararse la nulidad del actuar de la autoridad sancionadora respecto de las infracciones imputadas al afectado, dichas determinaciones subsisten; de ahí que no era procedente declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado.

Resulta aplicable la jurisprudencia VII.2o.A.T. J/7,<sup>8</sup> de rubro: **“MULTAS ADMINISTRATIVAS. LA INDEBIDA MOTIVACIÓN EN CUANTO AL MONTO IMPUESTO SÓLO GENERA LA NULIDAD PARA EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, SI SE RECONOCIÓ LA VALIDEZ DE LA DETERMINACIÓN DE LA CONDUCTA SANCIONADA.”**

**5.6** La Sala Unitaria no sustentó la competencia de la autoridad demandada, al suscribir el acto impugnado en el juicio de origen, en el artículo 67, fracción II, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La revisionista —actora—, refiere que la Sala Unitaria sustentó la competencia de la autoridad demandada en el artículo 67, fracción II, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, sin que dicho precepto legal forme parte de la fundamentación del acto impugnado; de ahí que lo procedente sea declarar su nulidad lisa y llana.

Esta Sala Superior considera **infundado** dicho argumento, en

<sup>8</sup> Registro: 174227, Novena Época, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Septiembre de 2006, Materia(s): Administrativa, Página: 1220.

virtud de lo siguiente:

Del análisis efectuado a la sentencia recurrida,<sup>9</sup> se advierte que la Primera Sala indicó:

*“Consideramos necesario iniciar el estudio de los argumentos vertidos por la parte actora en sus conceptos de impugnación, en relación a los que señalan falta de competencia de la autoridad para emitir el acto impugnado.*

*En este sentido, señala la actora que le corresponde a la Auditoría Superior de la Federación exclusivamente el fincamiento de indemnizaciones y sanciones pecuniarias, conforme a los artículos 1, 10, 49 y 67 fracciones I y II de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y a las fracciones XV, XVI y XIX del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, por tratarse de un recurso federal y su reintegro correspondería a la Tesorería de la Federación.*

*Por tanto, afirma que la autoridad demandada al emitir la resolución impugnada, actuó cometiendo un exceso en sus facultades, pues no es la competente para imponer ninguna sanción pecuniaria por la observación de la cual se le responsabiliza.*

*El concepto de impugnación resulta **infundado**, pues por una parte, una vez analizado el contenido de los artículos que cita la actora, no se desprende que la Auditoría Superior de la Federación, se (sic) la única autoridad competente para el fincamiento de indemnizaciones y sanciones relacionados con recursos federales y por otra parte, se advierte que la autoridad demandada **sí** cuenta con las atribuciones para haber emitido el acto impugnado.*

*En este sentido, es de observarse, que la autoridad en su contestación a la demanda y con la cual coincidimos, al refutar los conceptos de impugnación y al referirse de manera específica a tal argumento de la actora, por el cual señala que no tiene competencia para haber emitido el acto que se controvierte, desarrolla ampliamente su defensa, transcribiendo los artículos citados por la actora respecto a la Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación, así como Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, donde por una parte, como hemos referido, si bien es cierto, no se advierte que le corresponda exclusivamente a la Auditoría Superior de la Federación, el fincamiento de indemnizaciones y sanciones pecuniarias, no menos cierto es, que del contenido del el (sic) artículo 67 fracción II de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, sí se advierte la competencia de la Auditoría Superior de la*

---

<sup>9</sup> Folio 808 del expediente 074/2018/1<sup>a</sup>-II.

*Federación, para que en el caso de la fiscalización que realice, detecte de alguna irregularidad en la cual se presume la existencia de responsabilidades a cargo de servidores públicos, dicha autoridad procederá a dar vista a los órganos internos de control, por lo que resurta que la autoridad demandada tiene completa facultad para iniciar, substanciar y resolver el procedimiento cuya resolución se demandó en el presente juicio."*

De lo anterior, se observa que no le asiste la razón a la revisionista, en virtud de que la Sala Unitaria en momento alguno sustentó la competencia de la autoridad demandada, al suscribir el acto impugnado, en el artículo 67, fracción II, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, ya que la cita de dicho precepto legal deviene de la motivación que la Primera Sala empleó, al examinar el agravio que planteó la propia accionante en su demanda, en el que refirió que le correspondía a la Auditoría Superior de la Federación exclusivamente el fincamiento de indemnizaciones y sanciones pecuniarias.

En consecuencia, no era necesario que dicho precepto legal se citara en el acto controvertido en el juicio de origen, como lo aduce la revisionista; máxime, que en la transcripción efectuada, se observa que la Primera Sala estableció que advirtió que la autoridad demandada sí cuenta con las atribuciones para emitir el acto controvertido; de ahí que no le asista la razón a la recurrente.

**5.7** La Sala Unitaria **sí** omitió el análisis del primer concepto de impugnación de la demanda, en la parte en la que indicó la actora que no había pruebas de que hubiera dispuesto del dinero, o en su caso, que lo hubiera desviado quebrantando el erario público.

La revisionista —actora—, argumenta que el fallo recurrido es ilegal, ya que la Sala Unitaria omitió analizar la manifestación que efectuó en el sentido de que no había prueba ni señalamiento de haber dispuesto del dinero, o en su caso, que lo hubiera desviado quebrantando el erario público.

Esta Sala Superior estima **fundado** dicho agravio, porque del análisis efectuado a la sentencia recurrida, se advierte que la Sala Unitaria fue omisa en estudiar el argumento que refiere la recurrente, mismo que sí fue planteado en su escrito de demanda.



De lo anterior, en aplicación de lo previsto en el artículo 347, fracción III, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, esta Sala Superior procede a efectuar el estudio del agravio aludido, mismo que se considera **infundado**, por los razonamientos siguientes:

Al respecto, la pretensión de la actora es que se declare la nulidad del acto impugnado, porque no hay pruebas ni señalamiento alguno de que hubiera dispuesto del dinero, o en su caso, que lo hubiera desviado quebrantando el erario público, sin embargo, del análisis efectuado a la resolución controvertida en el juicio de origen,<sup>10</sup> se desprende que en la audiencia de ley, la demandante indicó:

*“1. Que expone en Único alegato, que con la entrada en vigor de la autonomía Constitucional de la Fiscalía General del Estado, se ordenó la transferencia de recursos financieros, materiales y humanos, sin embargo la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, demoro en exceso la radicación de los recursos que le correspondían a este organismo, entre ellos lo correspondiente al gasto estatal, con lo cual se pagaba el gasto corriente de la Fiscalía, entre ello, lo del Centro de Evaluación y Control y Confianza, por ello se le requirió al Gobierno del Estado a través de la SEFIPLAN, la transferencia de los recursos, por lo que ante la falta de estos recursos para cumplir con las evaluaciones que le exigen el Sistema Nacional de Seguridad Pública, no se podía parar la operación del Órgano de Evaluación y Control de Confianza, para ello se emitió el DICTAMEN DE PROCEDENCIA PARA LA APLICACIÓN DEL SUBSIDIO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ÓRGANO DE CONTROL Y DE CONFIANZA, COMO ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE; Y ASÍ FORTALECER LA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MATERIA DE MANDO POLICIAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015, de fecha 20 de febrero de 2015, dentro del cual entre otras cosas se autorizó el sustento de los servicios básicos para otorgar el servicio de control y Confianza consistente en: renta, agua, energía eléctrica, teléfono, órdenes de pago, combustible, papelería y artículos de oficina y equipo asignado, con lo cual se pretendía el perfecto funcionamiento de las actividades y funciones del personal administrativo y operativo del Órgano de Control y Confianza, dictando para ello, el ACUERDO PRÍMERO, por el cual se autorizó al servidor público encargado de la caja del departamento de recursos financieros para expedir y cobrar los cheques para el pago*

---

<sup>10</sup> Folios 71 a 73 del expediente 074/2018/1ª-II.

de los insumos materiales de las actividades y recursos materiales para cumplir con las atribuciones del Centro de Evaluación y Confianza. Aduciendo que con dicho documento se justifica la necesidad de utilizar los recursos públicos federales para cubrir el gasto corriente del Órgano de Evaluación y Control de Confianza, así mismo sigue diciendo que el pago debía hacerse en efectivo porque aunque en la normatividad aplicable es un órgano desconcentrado de la fiscalía, este nunca se dio de alta con una cuenta bancaria y un R.F.C. ante el sistema de administración tributaria.

2. Que no obstante de lo anterior la intención siempre fue reintegrar a la Tesorería de la Federación los recursos utilizados, esto una vez que la SEFIPLAN realizara los depósitos del gasto estatal a la Fiscalía y con ello reponer lo adeudado, situación que nunca ocurrió ya que con fecha 09 de noviembre de 2016, mediante oficio FGE/DGA/SRF/3100/2016 emitido por el Oficial Mayor solicito (sic) al Tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, el reintegro a la TESOFE, por la cantidad de \$1,111,500.00 (Un Millón Ciento Once Mil Quinientos Pesos 00/100 M.N.), del S.P.A. 2015 incluyendo los intereses generados, así mismo con fecha 23 de noviembre de 2016 mediante oficio FGE/SRF/514/2016 dirigido a José Raúl Mantilla García, solicite línea de captura para revisar el reintegro a la TESOFE de la cantidad observada más sus intereses devengados y por ultimo con fecha 25 de noviembre de 2016, por oficio SESCESP/01302/2016 el entonces Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional y del Consejo Estatal de Seguridad Pública, solicito (sic) al Director General de Vinculación y Seguimiento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública el otorgamiento de una línea de captura que permitirá realizar el reintegro de los recursos SPA 2015 por diversos montos, de entre los cuales se encontraba la cantidad de \$1,111,500.00 (Un Millón Ciento Once Mil Quinientos Pesos 00/100 M.N.).”

De lo anterior, es evidente que **no le asiste la razón a la parte actora**, ya que resulta contradictorio que refiera que no hay pruebas ni señalamientos de que haya dispuesto del capital, cuando ella misma reconoció en el escrito original de once de octubre de dos mil diecisiete en el que compareció a la audiencia —exhibido por la propia demandante—, que utilizó los recursos públicos federales en cantidad de \$1´111,500.00 (un millón ciento once mil quinientos pesos 00/100 M.N.), para cubrir el gasto corriente del Órgano de Evaluación y Control de Confianza.

Aunado a lo anterior, manifestó que la intención siempre fue reintegrar a la Tesorería de la Federación los recursos utilizados, una vez que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz realizara los depósitos del gasto estatal a la Fiscalía y con

ello reponer lo adeudado.

En consecuencia, si fue la propia actora quien aceptó que utilizó los recursos federales para realizar diversos pagos del Órgano de Control y Confianza, es incongruente que aduzca en el escrito de demanda del juicio de origen, que no existen pruebas de que haya dispuesto del dinero, porque como se indicó, fue la propia accionante quien lo admitió; confesión expresa que hace prueba plena en términos del artículo 106 del Código de la Materia; de ahí que no le asista la razón.

Finalmente, por cuanto hace al argumento de la parte actora en el que refiere que la Sala Unitaria no se percató que solicitó en su beneficio la suplencia de la deficiencia de la queja, en términos del artículo 325, fracción VII, del Código de la materia; dicha manifestación es **inatendible**, ya que es ajena a los fundamentos y consideraciones que se sustentaron en la sentencia que se recurre.

Por todo lo expuesto, lo procedente es **modificar** la sentencia de veinticuatro de enero de dos mil veinte, emitida por la Primera Sala de este Tribunal en el expediente 074/2018/1ª-II.

Lo anterior, únicamente respecto del argumento que omitió analizar la Sala Unitaria, mismo que se examinó en el punto 5.7 del apartado denominado “Estudio de los problemas jurídicos” del presente fallo.

## 6. EFECTOS DEL FALLO

Después de haber sido analizados los argumentos de las recurrentes, se observa que hay consideraciones de la sentencia de veinticuatro de enero de dos mil veinte que quedaron intocadas, por no haber sido combatidas en los recursos de revisión o, en su caso, porque los agravios resultaron infundados.

De igual forma, se **modifica** la sentencia de veinticuatro de enero de dos mil veinte, emitida por la Primera Sala de este Tribunal en el expediente 074/2018/1ª-II, únicamente respecto del argumento que

omitió analizar dicha Sala, mismo que se examinó en el punto 5.7 del apartado denominado “Estudio de los problemas jurídicos” del presente fallo.

## 7. RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se **modifica** la sentencia de veinticuatro de enero de dos mil veinte, emitida por la Primera Sala de este Tribunal en el expediente 074/2018/1ª-II.

**SEGUNDO.** Notifíquese personalmente al actor y por oficio a las autoridades demandadas la sentencia que en este acto se pronuncia.

**TERCERO.** Publíquese el presente asunto por boletín jurisdiccional, en términos a lo que dispone el 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, **ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ** y **ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ**, con el voto en contra de la Licenciada **IXCHEL ALEJANDRA FLORES PÉREZ** —Magistrada habilitada en suplencia de la Magistrada **Luisa Samaniego Ramírez**, en cumplimiento al acuerdo número TEJAV/11/07/20 aprobado por el Pleno de este Tribunal en la sesión celebrada el nueve de diciembre de dos mil veinte y al oficio 06/2021/LSR de dieciocho de enero del dos mil veintiuno, así como por Ministerio de Ley conforme a lo dispuesto por el artículo 9, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa—, siendo el primero de los nombrados ponente del presente fallo, ante el Secretario General de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y da fe.



**ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ**  
MAGISTRADO



**ESTRELLA ALHELY GLESIAS GUTIÉRREZ**  
MAGISTRADA



**IXCHEL ALEJANDRA FLORES PÉREZ**  
MAGISTRADA HABILITADA



**ANTONIO DORANTES MONTOYA**  
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

### **VOTO PARTICULAR**

La que suscribe, Magistrada Habilitada Ixchel Alejandra Flores Pérez, en sustitución de la Magistrada Integrante del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, Luisa Samaniego Ramírez, con fundamento en el artículo 16 de la Ley Orgánica de este Cuerpo de Justicia, así como en base al acuerdo número TEJAV/11/07/2020 de fecha nueve de diciembre de dos mil veinte emitido por el Pleno de este Tribunal y oficio número 06/2021/LSR de fecha dieciocho de enero de este año, presento el siguiente voto particular, relativo al proyecto formulado por el Magistrado Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez, Magistrado Ponente, en el proyecto de resolución que nos ocupa.

#### **I. Antecedentes**

- El Magistrado Ponente Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez sometió a mi consideración el proyecto de sentencia que

resuelve los Recursos de Revisión promovidos por el Subdirector de Asuntos Contenciosos Administrativos y Labores de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, Ciudadana [REDACTED] y la Ciudadana [REDACTED] dentro del Toca número 231/2020 y acumulado 232/2020 del índice de la Sala Superior de este Tribunal en el que se resuelve modificar la sentencia de veinticuatro de enero de dos mil veinte emitida por la Primera Sala de este Tribunal.

## **II. Razones del disenso.**

### **Calificación de los agravios.**

La sentencia primigenia emitida por la Primera Sala de este Tribunal, declaró la nulidad del acto impugnado, esto es, la resolución de quince de diciembre de dos mil diecisiete, dictada dentro del expediente CG/FGE/PDA/09/2016 en la que se determinó a la ciudadana [REDACTED] la sanción consistente en inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por un lapso de cinco años, así como una sanción económica de dos tantos del daño y perjuicio causado a la Hacienda Pública, en cantidad de \$2'223,000.00 (dos millones doscientos veintitrés mil pesos 00/100 M.N.).

La nulidad decretada fue para el efecto de que la autoridad demandada emitiera una nueva resolución, donde al momento de determinar la sanción económica, inaplicara el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, y en su lugar realizara la individualización de manera fundada y motivada.

Ahora bien, al resolver el problema jurídico marcado como 4.2.7, el Magistrado Ponente refiere que la Primera Sala Unitaria sí omitió el análisis del primer concepto de impugnación de la demanda, en la parte en la que indicó la actora que no había pruebas de que hubiera dispuesto del dinero, o en su caso, que lo hubiera desviado quebrantando el erario público.

Se coincide con dicho razonamiento, pues la fracción IV del artículo 325 del Código rector de la materia, estipula que las sentencias que dicte este Tribunal deben analizar todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, en aras de satisfacer los principios de congruencia y exhaustividad que deben revestir todas las decisiones jurisdiccionales.

Empero, lo anterior no puede dar lugar a que el agravio formulado se declare fundado y suficiente para modificar la resolución primigenia.

El artículo 347 del Código en consulta, no abunda sobre los sentidos en que puede emitirse una sentencia de revisión; pero si se acude a los criterios jurisprudenciales, podemos distinguir que existen sólo tres sentidos: confirmar, modificar y revocar.

Respecto de la modificación, la fracción I del precepto legal en comento únicamente establece que será procedente si se considera infundada alguna causal de sobreseimiento del juicio, pero apareciere probado otro motivo legal para ello.

En el caso particular, se estima que la falta de estudio de un concepto de impugnación no da lugar a la modificación de la sentencia primigenia, pues el sentido sigue siendo el mismo, esto es, la nulidad para efectos del acto combatido.

Bajo esa tesitura, se razona que el agravio debió declararse fundado pero insuficiente para modificar la sentencia primigenia, porque no logra determinar la ilegalidad del argumento combatido.

Es por los anteriores motivos que, si bien convengo con la mayoría de las consideraciones vertidas en el proyecto que nos ocupa; respetuosamente no coincido con la calificación del agravio de marras ni con el sentido propuesto por el Magistrado Ponente en lo tocante a modificar la sentencia recurrida.

Por lo antes expuesto, y conforme al artículo 16 tercer párrafo de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia

Administrativa de Veracruz, presento ante esta Sala Superior mi voto particular, referente al proyecto de resolución del Toca 231/2020 y acumulado 232/2020 del índice de la Sala Superior de este Tribunal.

**Xalapa, Ver. 07 de abril de 2021**

**Atentamente**



**Ixchel Alejandra Flores Pérez**  
**Magistrada Habilitada Integrante del Tribunal Estatal de Justicia**  
**Administrativa de Veracruz**