



TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

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 106/2020)
Las partes o secciones clasificadas	Versión íntegra
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	25 de noviembre de 2021 ACT/CT/SO/11/25/11/2021

TOCA: 106/2020.

EXPEDIENTE: 780/2018/3ª-III.

REVISIONISTAS: Jefe de la Oficina de Hacienda del Estado con sede en Xalapa, Veracruz y Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

MAGISTRADO PONENTE: Pedro José María García Montañez.

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA: Lilian Marisol Domínguez Gómez.

XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A DIECIOCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE.

Resolución de la Sala Superior en la que se determina **revocar** la sentencia del seis de mayo de dos mil diecinueve en la que se resolvió declarar la nulidad de la resolución administrativa impugnada y del acto inicialmente recurrido en sede administrativa.

RESULTANDOS

1. Antecedentes del caso

Del juicio contencioso administrativo. Alejandro Beltrán Carballo, apoderado general para pleitos y cobranzas de la Secretaría de Educación de Veracruz, acudió en representación de esa dependencia ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz y narró que el veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete fue notificada la determinación de multa con folio MA/089/2017 emitida por el jefe de la Oficina de Hacienda del Estado con sede en Xalapa, mediante el cual pretendió hacer efectivo el cobro de una multa judicial impuesta por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz.¹

¹ Como quedará precisado más adelante, tal acto no fue dirigido a la Secretaría de Educación de Veracruz, sino a la persona física que fungía como titular de esa dependencia.

Agregó que en contra de esa determinación fue promovido un recurso de revocación, el cual fue resuelto en el sentido de confirmar el acto del jefe de la Oficina de Hacienda.

En desacuerdo, impugnó en la vía contenciosa ordinaria la resolución administrativa del veintiocho de agosto de dos mil dieciocho recaída al recurso de revocación con número de expediente RR/DACE/368/2017, lo cual hizo mediante la presentación de su demanda el seis de diciembre de dos mil dieciocho en donde señaló como autoridad demandada al subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación y como tercero interesado al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial, ambos del Estado de Veracruz.

Agotada la instrucción del juicio, el seis de mayo de dos mil diecinueve la Tercera Sala Unitaria emitió sentencia en la que resolvió declarar la nulidad de la resolución administrativa impugnada y, conforme con el principio de *litis* abierta, la nulidad del requerimiento de multa con folio MA/089/2017.

Del recurso de revisión. Inconforme con la sentencia, de manera conjunta el jefe de la Oficina de Hacienda con sede en Xalapa y el subsecretario de Ingresos interpusieron el recurso de revisión mediante el escrito recibido el once de febrero de dos mil veinte, el cual fue admitido mediante acuerdo del diecisiete de marzo de dos mil veinte, misma fecha en la que se informó a las partes la integración de la Sala Superior para el conocimiento de este asunto.

Respecto del recurso de revisión interpuesto, la parte actora Secretaría de Educación de Veracruz manifestó lo que a su interés convino mediante un escrito recibido el trece de agosto de dos mil veinte, mientras que al tercero interesado se le tuvo por perdido el derecho de manifestar lo que a su interés conviniera al no haberlo ejercido.

Finalmente, el catorce de octubre de dos mil veinte se ordenó turnar los autos a la ponencia del magistrado Pedro José María García Montañez para elaborar el proyecto de resolución, la que una vez sometida a votación se emite en los términos que se exponen a continuación.

2. Cuestiones planteadas en el recurso de revisión

Para facilitar la lectura se sintetiza a continuación el único agravio formulado por las autoridades recurrentes, en la medida necesaria para la resolución del asunto.

Agravio único. La Sala Unitaria desestimó erróneamente los motivos y fundamentos de las resoluciones recurrida e impugnada pues otorgó nula atención a lo razonado en la resolución del recurso de revocación, lo cual torna cuestionable la sentencia por falta de exhaustividad.

Además, sí existe disposición expresa para emitir el requerimiento de multa con folio MA/089/2017, tal como se comprueba del contenido de los artículos 38, inciso a) del Código Financiero para el Estado de Veracruz, 192 y 193 del Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz (en adelante Código).

Con base en tales artículos, la Sala Unitaria no tiene razón en estimar la determinación de multa como un acto previo al procedimiento administrativo de ejecución, sino que realmente constituye el inicio de éste, por lo que es evidente que sí tiene sustento legal y que no debió declararse su nulidad como si hubiera sido emitido sin sustento.

Con base en tales argumentos se desprenden como cuestiones a resolver las siguientes:

- Verificar si la Sala Unitaria analizó los fundamentos y motivos de la resolución administrativa impugnada.
- Determinar si fue correcto considerar el requerimiento de pago con folio MA/089/2017 como un acto sin sustento legal.

CONSIDERANDOS

I. Competencia

La Sala Superior es competente para resolver el presente recurso de revisión de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción VI de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 5, 12 y 14, fracción IV de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

II. Procedencia del recurso

El recurso de revisión interpuesto resulta procedente debido a que se satisfacen los requisitos establecidos en el Código en los artículos 344, fracción II y 345 al plantearse por la autoridad demandada en el juicio de origen, en contra de la sentencia en la que se decidió la cuestión planteada, mediante la expresión de sus agravios en el plazo previsto.

Es conveniente precisar que la legitimación en el proceso del subprocurador de Asuntos Contenciosos de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Planeación, quien promueve en representación de las autoridad recurrentes, se encuentra acreditada con la copia certificada de su nombramiento del dieciséis de enero de dos mil veinte que fue exhibida como anexo del escrito de agravios, así como con lo dispuesto en el artículo 51, fracciones I, II y III del Reglamento Interior de esa dependencia que le otorgan la facultad de actuar en representación de las áreas administrativas de la Secretaría en todos los juicios en los que intervengan.

III. Estudio de las cuestiones planteadas en el recurso de revisión

De oficio, la Sala Superior advierte la existencia de una causal de improcedencia que, al tratarse de una cuestión de orden público y estudio preferente, amerita prescindir del estudio del único agravio planteado por la autoridad recurrente, tal como se explica en los apartados posteriores.

3. Del interesado respecto del requerimiento de multa inicialmente recurrido

La Sala Superior observa que la persona interesada respecto del requerimiento de multa inicialmente recurrido es la persona física que en su momento fungía como titular de la Secretaría de Educación de Veracruz, mas no la dependencia.

Para explicarlo, conviene tener en consideración algunos hechos relevantes del juicio de origen:

- El diez de febrero de dos mil diecisiete el Tribunal de Conciliación y Arbitraje notificó a la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación el oficio² número 1010 del día tres del mismo mes y año.

En dicho oficio, el Tribunal referido solicitó a la Subsecretaría hacer efectiva la multa judicial impuesta al titular de la Secretaría de Educación de Veracruz.

- El dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete el jefe de la Oficina de Hacienda con sede en Xalapa emitió el requerimiento³ de multa con folio MA/089/2017 dirigido al titular de la Secretaría de Educación de Veracruz.

Como se ve, el requerimiento de multa fue dirigido al titular de la Secretaría de Educación de Veracruz.

Ahora, el requerimiento de multa tiene como finalidad hacer efectivo el cobro de una multa que se impuso al servidor público como persona física que incumplió con un mandamiento judicial y que, con ese carácter, debe pagar la multa con su patrimonio.

Al respecto, resulta orientadora la tesis de jurisprudencia de rubro "JUICIO DE AMPARO. LA PERSONA FÍSICA O TITULAR DE UNA UNIDAD ADMINISTRATIVA QUE EN SU ACTUAR COMO AUTORIDAD FUE MULTADA POR UN TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESTATAL, POR CONTUMACIA EN EL CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA, POR DERECHO PROPIO ESTÁ LEGITIMADA PARA

² Visible en la hoja 152 del expediente de origen.

³ Hoja 151 del expediente de origen.

PROMOVERLO CONTRA LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA.”⁴, en la que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la multa impuesta a la persona física o titular de una unidad administrativa que incurrió en la omisión de cumplir una sentencia se entiende impuesta a la persona física o funcionario y no así a la unidad administrativa, tan es así que la multa debe cubrirla con su peculio, no con el presupuesto de la unidad administrativa.

Así, puede sostenerse que el interesado que pudiera resultar afectado por el requerimiento de multa judicial es el titular de la Secretaría de Educación de Veracruz, no la dependencia.

3.1. De la legitimación para promover juicio contencioso en contra del requerimiento de multa.

Conforme con lo establecido en el artículo 282 del Código, solo pueden intervenir en el juicio quienes tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión.

Para efectos del Código, el interés legítimo es definido como el derecho de los particulares vinculado con el interés público y protegido por el orden jurídico que les confiere la facultad para activar la actuación pública administrativa respecto de alguna pretensión en particular.⁵

Si bien en esa definición se comprende tanto al interés jurídico como el legítimo, conviene apuntar que en la iniciativa⁶ de donde se originó el Código se distinguió entre el interés jurídico, como el previsto en la ley en favor de un particular, y el interés legítimo, como la consecuencia de la transgresión de los derechos del particular por la autoridad que emitió el acto o resolución administrativos, de lo que se sigue que ambos términos tienen un significado distinto, de forma similar a lo descrito en la tesis de jurisprudencia que para orientación se transcribe enseguida.

INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL

⁴ Registro 2009360, Tesis 2a./J. 65/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 19, t. I, junio de 2015, p. 974.

⁵ Artículo 2, fracción XVI del Código.

⁶ Consultada en segobver.gob.mx/juridico/pdf_ini/4.pdf

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. De los diversos procesos de reformas y adiciones a la abrogada Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y del que dio lugar a la Ley en vigor, se desprende que el legislador ordinario en todo momento tuvo presente las diferencias existentes entre el interés jurídico y el legítimo, lo cual se evidencia aún más en las discusiones correspondientes a los procesos legislativos de mil novecientos ochenta y seis, y mil novecientos noventa y cinco. De hecho, uno de los principales objetivos pretendidos con este último, fue precisamente permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés legítimo), no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses. Así, el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.⁷

En el caso concreto, el promovente Alejandro Beltrán Carballo expresó en su demanda que promovía en contra de la resolución del veintiocho de agosto de dos mil dieciocho en la que se confirmó el requerimiento de multa con folio MA/089/2017 porque afectaba directamente al patrimonio de la Secretaría de Educación de Veracruz.

En este punto, cabe hacer la siguiente aclaración: aun cuando el promovente reconoció en su demanda que el acto impugnado se dirigía al titular de la Secretaría de Educación de Veracruz y que el responsable de la multa impuesta debe ser el servidor público en su calidad de persona, él acudió a juicio en representación de la Secretaría de Educación de Veracruz (mas no del titular de esa dependencia)

⁷ Registro 185377, Tesis 2a./J. 141/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, p. 241.

argumentando que el acto impugnado causaba un daño directo al patrimonio de su representada porque creyó que el cobro se efectuaría sobre el patrimonio de la dependencia estatal. Así lo expresó cuando dijo que *“...de ejecutar dicha medida, esto es el ejecutar el cobro de la multa folio MA/089/2017 de fecha dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete (...) de manera directa a la Secretaría de Educación de Veracruz se estaría cobrando de un presupuesto que ya ha sido establecido para el cumplimiento de la consigna de otorgar el acceso al derecho humano de la Educación”*.

En otras palabras, más allá de que los hechos evidencien que no era así, la Secretaría de Educación de Veracruz creyó que el acto impugnado se ejecutaría directamente en su patrimonio y por ello demandó.

Con base en lo anterior, puede decirse que la Secretaría de Educación de Veracruz acudió a juicio argumentando contar con un interés jurídico (el derecho subjetivo de proteger su patrimonio) y, con independencia de que así sea o no, dado que ese fue el interés que adujo para promover el juicio lo que corresponde es verificar si dicho interés resultó o no afectado con el acto impugnado.

Al respecto, como se explicó en el apartado anterior, el requerimiento de multa con folio MA/089/2017 no se dirigió a la Secretaría de Educación de Veracruz, sino a su titular, de tal forma que su ejecución no se concretará en el patrimonio de la dependencia, sino de la persona física que fungía como titular.

Así, puede concluirse que el requerimiento de multa con folio MA/089/2017 no causa afectación alguna al interés jurídico de la Secretaría de Educación de Veracruz y, en consecuencia, carece de legitimación para promover el juicio contencioso administrativo en su contra.

Como orientación, resulta útil la tesis de jurisprudencia que se transcribe enseguida:

PERSONAS MORALES OFICIALES. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE

QUEJA CONTRA LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO QUE IMPONE MULTA A UN SERVIDOR PÚBLICO POR NO CUMPLIR UNA EJECUTORIA DE AMPARO. El artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo establece que el recurso de queja procede contra las resoluciones emitidas después de dictada la sentencia de amparo indirecto que no admitan recurso de revisión y por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar perjuicio a alguna de las partes. Por su parte, los artículos 192, 193 y 258 de la propia ley prevén que los juzgadores federales deberán imponer multa al titular de la autoridad responsable que incumpla una ejecutoria de amparo. Ahora, la multa en cuestión constituye una sanción para la persona física que desempeña el cargo respectivo, quien debe cubrirla de su propio peculio y no con el presupuesto asignado a la dependencia de gobierno de que se trate. Así, las personas morales oficiales carecen de legitimación para interponer el citado recurso de queja, contra la resolución emitida en un juicio de amparo indirecto que impone multa a un servidor público por no cumplir una ejecutoria de amparo, toda vez que dicha resolución no afecta sus derechos patrimoniales, pues la multa debe cubrirla la persona física a quien le fue impuesta en su carácter de servidor público y, por tanto, sólo éste es quien, por derecho propio, está legitimado para controvertir tal decisión.⁸

No pasa desapercibido que el acto impugnado en la demanda fue la resolución administrativa recaída al recurso de revocación, sin embargo, se toma en consideración el requerimiento de multa con folio MA/089/2017 porque, de acuerdo con el artículo 279 del Código, cuando se impugna la resolución recaída al recurso de revocación se parte de que ésta no satisfizo el interés del recurrente y se entiende que simultáneamente impugna la resolución inicialmente recurrida en la parte que aún le causa afectación. Esto es, invariablemente debe analizarse la afectación al interés del actor causada por el acto o resolución inicialmente recurrido en sede administrativa.

⁸ Registro 2007622, Tesis 2a./J. 103/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 11, t. I, octubre de 2014, p. 1044.

Luego, si en este caso el requerimiento de multa no causó afectación alguna al interés jurídico de la Secretaría de Educación de Veracruz, la resolución recaída al recurso de revocación en la que se confirmó ese acto tampoco la causó.

3.2. De la improcedencia del juicio contra actos que no afectan el interés del actor.

En el orden de ideas expuestas es pertinente ahora referir que, de acuerdo con el artículo 289, fracción III del Código, el juicio contencioso administrativo será improcedente cuando se promueva en contra de actos o resoluciones que no afecten el interés del actor.

Dado que quien acudió al juicio fue la Secretaría de Educación de Veracruz (por conducto de su apoderado general para pleitos y cobranzas) y no el titular de la dependencia como persona física multada, resulta claro que a la promovente Secretaría de Educación de Veracruz no le asiste interés jurídico que haya sido afectado ni por el requerimiento de multa con folio MA/089/2017, ni por la resolución del veintiocho de agosto de dos mil dieciocho emitida en el recurso de revocación con número de expediente RR/DACE/368/2017, por lo que es válido sostener que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 289, fracción III del Código, situación que amerita el sobreseimiento en el juicio conforme se establece en el artículo 290, fracción II del mismo ordenamiento.

No es obstáculo que el sobreseimiento derivado de la improcedencia del juicio se decrete en esta instancia posterior a que las partes han agotado la primera instancia ante la Tercera Sala Unitaria de este Tribunal, porque las causales de improcedencia del juicio constituyen cuestiones de orden público que no pueden quedar sujetas a la convalidación de las partes, sino que deben observarse en todo momento, incluso en la segunda instancia.

IV. Fallo.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, lo pertinente es **revocar** la sentencia del seis de mayo de dos mil diecinueve para decretar el



sobreseimiento en el juicio con base en lo establecido en el artículo 290, fracción II del Código, al haberse actualizado la causal de improcedencia dispuesta en el artículo 289, fracción III del mismo ordenamiento.

Derivado de esta decisión, se prescinde del estudio del único agravio planteado por las autoridades recurrentes puesto que no producirá un resultado distinto al ya determinado en esta resolución.

RESOLUTIVOS.

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia del seis de mayo de dos mil diecinueve, con base en las consideraciones de esta resolución.

SEGUNDO. Se decreta el **sobreseimiento** en el juicio con base en los artículos 289, fracción III y 290, fracción II del Código.

Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas de conformidad con el artículo 37, fracción I del Código. Así lo resolvió la Sala Superior con fundamento en los artículos 12 y 14, fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa por unanimidad de votos de las magistradas **LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ** y **ESTRELLA ALHEL Y IGLESIAS GUTIÉRREZ**, así como del magistrado **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, ponente, ante el ciudadano secretario general de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y firma.
DOY FE.


LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ
Magistrada



ESTRELLA ALHELAY IGLESIAS GUTIÉRREZ
Magistrada



PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Magistrado



ANTONIO DORANTES MONTOYA
Secretario General de Acuerdos

Estas firmas corresponden a la resolución de la Sala Superior pronunciada el dieciocho de noviembre de dos mil veinte en el Toca 106/2020, en la que se resolvió revocar la sentencia del seis de mayo de dos mil diecinueve emitida en el juicio 780/2018/3a-III.

