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 41/2020 y acum. 42/2020)***
Las partes o secciones clasificadas	***Nombre del actor.***
Fundamentación y motivación	*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.* *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.*
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***

TEJAV
Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz

TOCA DE REVISIÓN: **41/2020 Y SU ACUMULADO 42/2020.**

RELATIVO AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: **123/2018/1ª-III**

RECURRENTE:
CONTRALORA GENERAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ Y OTROS.

MAGISTRADO PONENTE:
LIC. ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ.

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA:
MARDOQUEO CALDERÓN FERNÁNDEZ.

XALAPA DE ENRÍQUEZ, VERACRUZ, A TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE.

RESOLUCIÓN DEFINITIVA que **confirma** la sentencia de fecha veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve dictada dentro de los autos del juicio contencioso administrativo número 123/2018/1ª-III.

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1 Mediante escrito presentado en la oficialía de partes de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, el ciudadano [redacted] interpuso juicio contencioso administrativo en contra de las autoridades denominadas Contralora General y Subdirector de Responsabilidades, Quejas y Denuncias, ambos de la Fiscalía General del Estado de Veracruz.

De las citadas autoridades demandó la resolución de fecha quince de diciembre de dos mil diecisiete, recaída en el expediente PDA/09/2016, del índice de la Contraloría General de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, en la cual se le aplicó una sanción consistente en inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por un lapso de cinco años y una sanción económica por la cantidad de $2,223,000.00 (dos millones doscientos veintitrés mil pesos 00/100 m.n.).

1.2 En fecha veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve la Primera Sala de este órgano jurisdiccional emitió sentencia en la que decretó la nulidad de la resolución impugnada, para los siguientes efectos:

- Para que la autoridad demandada emita una resolución donde, al momento de determinar la sanción referente a la multa impuesta al actor, inaplique el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz y en su lugar realice su individualización de manera fundada y motivada, buscando la proporcionalidad respecto de la falta cometida, atendiendo a los elementos dispuestos en el artículo 54 del mismo ordenamiento legal; y

- Ordenó dejar intocada el resto de la resolución, reiterando la sanción administrativa consistente en inhabilitación para desempeñar empleos, cargos y comisiones en el servicio público, por un lapso de cinco años, al determinarla válida.

1.3 Inconformes con el fallo que nos ocupa, las autoridades demandadas y el actor interpusieron recurso de revisión en contra de ésta, radicándose el Toca de Revisión número 41/2020 y su acumulado 42/2020, los cuales mediante la presente se resuelven en atención a las siguientes consideraciones.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, es competente para resolver el presente recurso 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, 13, 14, fracción IV de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; 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 el numeral 344, fracción II 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 dentro del juicio de origen.

3.1 Legitimación.

La legitimación del abogado autorizado por el ciudadano [redacted] así como del delegado de las autoridades denominadas Contralora General y Subdirector de Responsabilidades, Quejas y Denuncias, ambos de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, se encuentra acreditada y reconocida mediante autos de fecha cinco de marzo y veintinueve de mayo de dos mil dieciocho.[1]

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Planteamiento del caso.

El delegado de las autoridades denominadas **Contralora General y Subdirector de Responsabilidades, Quejas y Denuncias, ambos de la Fiscalía General del Estado de Veracruz,** hacen valer tres agravios en los siguientes términos:

En el **primer agravio** de su escrito de revisión manifiesta que la Primera Sala de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa carecía de competencia para emitir la sentencia combatida, ya que según su parecer de acuerdo a lo que establece la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, la citada Sala Unitaria solamente podía formular el proyecto de sentencia más no emitirla.

[1] Visibles a fojas 115 a 117 y 195 a 197 en autos del juicio principal.

En el **segundo agravio** señala que la Sala Unitaria aplicó de forma incorrecta el control difuso para determinar la nulidad de la resolución impugnada, ordenando a su vez la emisión de una nueva en la que se deje de aplicar el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, para determinar la sanción referente a la multa impuesta al actor.

Lo anterior ya que el promovente en su demanda no señaló claramente una norma en específico que le violentara algún derecho humano, por lo que no existía razón de hacer un pronunciamiento al respecto.

Asimismo, refiere que la Sala de origen carece de competencia para determinar el artículo 55 que nos ocupa como inconstitucional, pues esa facultad se encuentra reservada al Poder Judicial de la Federación.

En el **tercer agravio** expone que la sentencia recurrida violentó el principio de congruencia que establece el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que contiene consideraciones contrarias con los puntos resolutivos.

Por otra parte, **el abogado autorizado** del ciudadano [redacted] hacen valer en su escrito de revisión tres agravios en los siguientes términos:

En el **primer agravio** señala que la Sala Unitaria dejó de estimar y valorar los conceptos de impugnación primero y segundo que hizo valer en el juicio, ya que los mismos los debió estudiar en un contexto general de toda su demanda pues en el segundo realizó argumentos del por qué la resolución impugnada transgrede los derechos humanos de su representado, por lo tanto considera que no debió declararlos inoperantes.

En el **segundo agravio** expone que la sentencia en controversia violenta la seguridad jurídica de su representado al calificar el concepto de impugnación tercero de su demanda, aún y cuando en el mismo se estableció que la resolución impugnada carece de fundamentación y motivación al carecer de argumentos para considerar la existencia de la conducta que se le imputa a su representado, y además calificarla como grave.

En el **tercer agravio** manifiesta que la Sala Unitaria no debió declarar inoperante el concepto de impugnación séptimo de la demanda bajo el razonamiento de que la sanción que se le impuso a su representado consistente en inhabilitación por cinco años, no deviene de la reincidencia por ser sancionado en otros dos procedimientos disciplinarios sino que se fundó en el artículo 53, fracción VI de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, en el cual se establece que la inhabilitación se impondrá como consecuencia de un acto u omisión que cause daños y perjuicios.

Por otra parte indica que le causa agravio a su defendido la sentencia al dejar intocable la inhabilitación por cinco años, pues al haber considerado inconstitucional la sanción prevista en el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, se debió dejar insubsistente también la inhabilitación en comento.

4.2 Problemas jurídicos a resolver.

4.2.1 Determinar si la Primera Sala era competente para emitir la sentencia combatida.

4.2.2 Determinar si la Primera Sala podía ejercer el control difuso para ordenar a las demandadas inaplicar el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, en la emisión de una nueva resolución.

4.2.3 Determinar si la sentencia transgrede el principio de congruencia.

4.2.4 Determinar si quedó acreditada la conducta por la cual se sancionó al actor.

4.2.5 Determinar si resultaba procedente dejar insubsistente la sanción de inhabilitación impuesta al actor, al haberse ordenado a las demandadas inaplicar el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, en la emisión de una nueva resolución.

5. ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS.

5.1 La Primera Sala es competente para emitir la sentencia recurrida.

Las autoridades recurrentes, en su **primer agravio** exponen que la Primera Sala no tiene competencia para la emisión de la sentencia recurrida, pues no se advierte que los preceptos legales invocados se la otorguen, además, de una interpretación que realiza sobre el artículo 34, fracción XIV señala que los magistrados solo tienen facultad para formular proyectos no así para pronunciar sentencias.

El agravio es **infundado**. Esto es así, pues el representante de las autoridades revisionistas pasó por alto que la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, tiene que interpretarse 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 de Ignacio de la Llave 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,[2] se indica que este Tribunal es un órgano jurisdiccional con autonomía para dictar sus fallos, además de que sus resoluciones deben ser emitidas conforme a lo que dispone el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, entre otros ordenamientos.

Es así que el citado Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 288 fracción III, establece que las resoluciones dictadas por este Tribunal, son consideradas sentencias cuando resuelvan el juicio en lo principal, lo cual tiene íntima relación con lo dispuesto en el artículo 344 fracción II del código en cita, ya que dicho precepto señala la procedencia del recurso de revisión, precisamente en contra de las resoluciones pronunciadas por las Salas Unitarias, que decidan entre otras la cuestión planteada.

Ahora bien, de una interpretación armónica y sistemática de los preceptos y cuerpo de leyes antes invocados, 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 autoridad 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.

---

[2] "Artículo 1. ...

El Tribunal es un órgano jurisdiccional con autonomía e independencia para dictar sus fallos, dotado de plena jurisdicción; parte integrante del Sistema Estatal Anticorrupción, actuando de forma coordinada con el Sistema Nacional Anticorrupción, sujeto a las bases establecidas en los artículos 113 de la Constitución Federal, 33, 67 y 76 de la Constitución del Estado, así como en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General, la Ley Estatal de Responsabilidades, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz - Llave y en el presente ordenamiento...."

Artículo 2. Las resoluciones que emita el Tribunal serán conforme a lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, en lo que no se oponga, la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz - Llave. Se apegarán a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.

5.2. La Primera Sala sí podía ejercer el control difuso para ordenar a las demandadas inaplicar el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, en la emisión de una nueva resolución.

Las autoridades recurrentes en su **segundo agravio** exponen que la Sala resolutora no debía ordenarles la inaplicación del artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, para que determinen en una nueva resolución la sanción consistente en multa al actor ya que no señaló en su demanda en forma clara, violación en su contra de algún derecho humano y tampoco menciono alguna norma en específico.

En relación con lo expuesto, también señalan que la Sala de origen carece de competencia para determinar que el artículo 55 en comento es inconstitucional, pues esa facultad se encuentra reservada al Poder Judicial de la Federación.

Sobre el particular se indica que **es infundado** el agravio que nos ocupa.

Se sostiene lo anterior, toda vez que de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[3] todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos en ella contenidos, sino también por aquellos establecidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate.

---

[3] Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...

La obligación en cita, interpretada junto con lo establecido por el diverso 133 de la Carta Magna,[4] determina que las autoridades jurisdiccionales del país están obligadas a ejercer de oficio el control de constitucionalidad y convencionalidad en materia de derechos humanos, por lo tanto deben preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior.

Cabe señalar que si bien en la función jurisdiccional ordinaria no se puede hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que se consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, sí existe la obligación, cuando el asunto así lo amerite, de dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

Para mayor comprensión de lo expuesto se indica que si bien, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un **control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad,** también lo es que subsiste el **control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes,** cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación.

La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación es el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes.

---

[4] Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

En el **control difuso**, el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, **prescindiendo de todo argumento de las partes**, puede desaplicar la norma.

Ahora bien, **en el juicio contencioso administrativo**, la competencia específica del juzgador es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, **puede ejercer control difuso**, sirve de apoyo a lo expuesto la jurisprudencia de rubro: **"CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO."**[5]

En relación con lo expuesto, es claro que la Primera Sala de este órgano jurisdiccional tenía competencia en el caso que nos ocupa para ejercer el control difuso de constitucionalidad a efecto de determinar la legalidad en la aplicación del artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz,[6] por parte de las demandadas para sancionar con una multa al actor, aún y cuando en su demanda no hubiera emitido un argumento específico relacionado con este tema.

Cabe señalar que la Sala Unitaria en su sentencia determinó que consideraba necesario realizar un ejercicio de control difuso respecto de la norma ya referida prescindiendo de un argumento específico de la parte actora,[7] pues consideró que no encontraba concordancia con los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues en el primero se prohíben las multas excesivas y el segundo aporta el concepto de proporcionalidad, citando como apoyo a dicha determinación la jurisprudencia de rubro: "MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES."[8]

---

[5] [J]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 984. 2a./J. 16/2014 (10a.).

[6] ARTICULO 55.-En caso de aplicación de sanciones económicas por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 46, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.
Se otorgará un plazo máximo de tres años, para que el servidor público pague la sanción pero los pagos que se convengan, en ningún caso, lo dejarán con una percepción inferior al salario mínimo que corresponda.

[7] Visible en la página 17 de la sentencia en revisión.

[8] [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo II, Julio de 1995; Pág. 19. P./J. 10/95.

No se pasa por alto que las autoridades recurrentes para sostener el agravio que nos ocupa, señalan la jurisprudencia de rubro: "CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. SI SE SOLICITA SU EJERCICIO Y NO SE SEÑALA CLARAMENTE CUÁL ES EL DERECHO HUMANO QUE SE ESTIMA INFRINGIDO, LA NORMA GENERAL A CONTRASTAR NI EL AGRAVIO QUE PRODUCE, DEBE DECLARARSE INOPERANTE EL PLANTEAMIENTO CORRESPONDIENTE",[9] sin embargo ello en nada apoya sus manifestaciones.

Lo expuesto es así, pues el criterio contenido en la jurisprudencia en cita, establece claramente que el control difuso de constitucionalidad no está limitado a las manifestaciones o actos de las partes, como en el caso que nos ocupa aconteció.

5.3 La sentencia en revisión no transgrede el principio de congruencia.

En el **tercer agravio** las autoridades recurrentes manifiestan que la sentencia de la Primera Sala, violentó el principio de congruencia que establece el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que contiene consideraciones contrarias con los puntos resolutivos, pues en su opinión en el resolutivo único debía precisar el efecto de la nulidad del acto impugnado.

Sobre el particular se indica que **es infundado** el agravio que nos ocupa, pues contrario a lo manifestado por las recurrentes, no existe incongruencia alguna en la sentencia en revisión, ya que en el resolutivo único de la misma la Sala de origen determinó lo siguiente:

> "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."

[9] [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 15, febrero de 2015; Tomo III; Pág. 2241. XXVII.3o. J/11 (10a.).

En relación con lo expuesto en el resolutivo en estudio, en el apartado IV denominado "Fallo" de la sentencia, se estableció en forma clara lo siguiente:

> "**Por las consideraciones expuestas en el punto 3 de los considerandos de la presente sentencia**, en las que se determinó que el acto impugnado se encuentra indebidamente fundado, lo procedente es decretar la nulidad de la resolución de fecha quince de diciembre de dos mil diecisiete...
>
> La nulidad se determina para efecto de que la autoridad demandada **emita una nueva resolución donde**, al momento de determinar la sanción referente a la multa impuesta por el actor, **inaplique** el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz y en su lugar realice su individualización de manera fundada y motivada, buscando la proporcionalidad respecto de la falta cometida, atendiendo a los elementos dispuestos en el artículo 54 del mismo orden legal.
>
> Por otra parte, deberá dejar **intocada** el resto de la resolución, reiterando la sanción administrativa consistente en **INHABILITACIÓN** para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, **POR UN LAPSO DE CINCO AÑOS**, la cual se determinó válida."

Como es de verse no existe la incongruencia que refieren las autoridades, pues en forma clara la Primera Sala relacionó el contenido de su resolutivo único con el punto tres de los considerandos, precisando los efectos de su fallo y las acciones que debían realizar con motivo de la nulidad declarada del acto impugnado.

5.4 La conducta por la cual se sancionó al actor sí quedó acreditada.

El abogado autorizado del ciudadano [redacted], en los agravios que emite en el escrito de revisión trata de establecer que la conducta de su representado en el procedimiento disciplinario instaurado en su contra no quedó acreditada pues no se valoraron las pruebas, y la resolución recaída al mismo se encuentra soportada en argumentos subjetivos y sin sustento.

En ese contexto a continuación se analizará el **primer agravio** de su escrito de revisión en el cual manifiesta que la Primera Sala de este Tribunal dejó de estimar y valorar los conceptos de impugnación primero y segundo que hizo valer en el juicio, refiriendo que no los debía declarar inoperantes.

Lo anterior pues señala que los tuvo que estudiar en un contexto general de toda su demanda pues en el concepto de impugnación segundo realizó argumentos que referían el por qué la resolución impugnada transgrede los derechos humanos de su representado.

Sobre el particular debe decirse que es **infundado** el agravio que nos ocupa, pues contrario a lo manifestado por el recurrente la Sala del conocimiento sí realizó el estudio de los conceptos de impugnación que refiere, sin embargo en forma adecuada determinó que resultaban inoperantes.

Lo expuesto es así, pues del estudio que también se realiza a dichos conceptos de impugnación se advierte que si bien expone el actor que la resolución impugnada violenta seriamente sus derechos humanos, al no haber realizado una debida valoración de las pruebas vulnerando su seguridad jurídica contemplada en los artículos 14 y 16 constitucionales, también lo es que no precisa cual prueba o pruebas en su consideración dejaron de estudiar las autoridades demandadas y la razón para ello, pues únicamente refiere lo siguiente:

> "PRIMERO. Me causa serios agravios la Resolución (sic) de fecha 15 de diciembre de 2017, (...) por violentar seriamente mis derechos fundamentales y humanos, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser incongruente a los principios Pro persona, debido proceso, exhaustividad, falta de fundamentación y motivación, asimismo, la falta de capacidad y competencia, viola las reglas de valoración de pruebas, motivación y fundamentación.

SEGUNDO. La resolución (...) me causa agravios en mis derechos fundamentales y humanos, en razón de que no se justifica ni fundamenta el por qué no realiza una debida valoración de pruebas..."

Como es de verse el actor en los conceptos de impugnación en estudio, no realizó un señalamiento pormenorizado de las pruebas que en su consideración no fueron debidamente valoradas por las autoridades demandadas.

Ahora bien, para explicar porque se considera acertada la calificativa de inoperantes de los conceptos de impugnación que nos ocupan en la sentencia en revisión, debe decirse que si bien el único requisito que se deriva de la propia naturaleza del concepto de impugnación es que se mencione la causa por la que se considera la existencia de una discrepancia injustificada entre lo que se resolvió y lo que cree el actor que debió determinarse, conociéndose como la causa de pedir, también lo es que la misma se compone de un hecho y de un razonamiento en el que se explique la ilegalidad que se resiente.

Sin embargo, el razonamiento que deberá expresarse en ningún modo puede constituirse de afirmaciones sin sustento o fundamento, por el contrario, debe explicarse, por lo menos, el por qué o cómo la resolución que se combate es contraria a la norma aplicable, así como la forma en la que, en estimación de quien demanda, debió resolverse.

Este criterio es sostenido en la tesis de jurisprudencia de rubro siguiente: "**CONCEPTOS O AGRAVIOS INOPERANTES. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR "RAZONAMIENTO" COMO COMPONENTE DE LA CAUSA DE PEDIR PARA QUE PROCEDA SU ESTUDIO.**"[10]

[10] [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 22, Septiembre de 2015; Tomo III; Pág. 1683. (V Región)2o. J/1 (10a.).

Por lo tanto la causa de pedir se compone de un hecho y un razonamiento con el que se explique la ilegalidad aducida de la resolución en controversia. Lo que no implica que el actor pueda limitarse a realizar meras afirmaciones sin sustento, pues a él corresponde -salvo en los supuestos de suplencia de la deficiencia de la queja- exponer, razonadamente, porque estimó ilegal el acto impugnado.

Así conforme a lo que se ha mencionado se puede establecer que un razonamiento jurídico presupone algún problema o cuestión al cual, mediante las distintas formas interpretativas o argumentativas que proporciona la lógica formal, material o pragmática, alcanza una respuesta a partir de inferencias obtenidas de las premisas o juicios dados.

Lo anterior trasladado al campo judicial, en específico, a los motivos de inconformidad, determina que un verdadero razonamiento -independientemente del modelo argumentativo que se utilice-, se traduce a la mínima necesidad de explicar por qué o cómo la resolución combatida se aparta del derecho, a través de la confrontación de las situaciones fácticas concretas frente a la norma aplicable -de modo tal que evidencie la violación-, y la propuesta de solución o conclusión sacada de la conexión entre aquellas premisas.

Por consiguiente, una alegación que se limita a realizar afirmaciones sin sustento alguno o conclusiones no demostradas, no puede considerarse un verdadero razonamiento y, por ende, debe calificarse como inoperante.

En el **agravio segundo** el abogado del actor señala que la sentencia en controversia violenta la seguridad jurídica de su representado al haber realizado una calificación del concepto de impugnación tercero del escrito de demanda, aún y cuando en el mismo se estableció que la resolución impugnada carece de fundamentación y motivación pues no contiene argumentos para considerar la existencia de la conducta y su calificación como grave, resultando **infundado**.

Lo anterior es así ya que en la resolución impugnada en el juicio de origen, se determinó la existencia de responsabilidad administrativa del ciudadano [redacted] por la observación derivada de la auditoría a la cuenta pública ejercicio 2015, bajo el número 1469-GB-GF de tipo financiera con enfoque de desempeño denominada "Otorgamiento de Subsidios para las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de las Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial (SPA)" ejercicio 2015, la cual consistió en lo siguiente:

> "De la revisión a la documentación comprobatoria del gasto y Reporte del Cierre del Ejercicio Fiscal al 31 de diciembre de 2015, se constató que se reportaron como pagado recursos federales por 1,111,500.00 pesos correspondientes al Programa con Prioridad Nacional "Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control y Confianza", en el módulo de "Policía de Investigación Acreditable," partida "Unidades de Policía de Investigación", concepto "Evaluaciones de Control de Confianza", asimismo, se verificó que la entidad realizó pagos en efectivo de los cheques números 351, 352, 353, 354, 355 y 356 por un monto de $1,111,500.00 pesos a un servidor público adscrito a la Fiscalía General del Estado; sin embargo, la entidad entregó como soporte, documentación comprobatoria correspondiente a gastos de operación del Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Fiscalía General del Estado, por energía eléctrica, agua potable, combustible, renta del inmueble, servicios de telefonía, viáticos y equipo asignado; por lo anterior, se desconoce el origen de financiamiento de dichos gastos, en virtud de que los recursos del subsidio fueron cobrados en efectivo por el servidos público, además dichos gastos no corresponden al objetivo ni destino del subsidio.
>
> Con la revisión física y documental de la muestra de las evaluaciones de control de confianza, se verificó que en todos los casos, dichas evaluaciones fueron aplicadas en el ejercicio fiscal a personal en activo y nuevo ingreso de la Fiscalía General del Estado; sin embargo se desconoce el origen de la fuente de financiamiento de su pago."

En la resolución impugnada, las demandadas determinaron la existencia de responsabilidad en contra el actor por la observación en comento, pues se liberaron recursos por la cantidad de $1,111,500.00 (un millón ciento once mil quinientos pesos 00/100 m.n.) sin que se formalizara una relación jurídica con terceros para la adquisición de bienes o servicios a través de procesos licitatorios, es decir, existió la disposición en efectivo de recursos públicos federales mediante la expedición de los cheques números 351, 352, 353, 354, 355 y 356.[11]

[11] Visibles según se expone en la resolución impugnada a fojas 0057 a 0062 del expediente del procedimiento disciplinario administrativo número PDA/09/2016.

Los cheques en comento fueron suscritos por el actor en su carácter de Oficial Mayor y la entonces Subdirectora de Recursos Financieros, ambos de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, y librados en favor de la jefa de oficina de caja de la citada Fiscalía, supuesto que las autoridades demandadas tuvieron por acreditado con el Estado de Cuenta de la Institución Bancaria BBVA con número 0196472036.[12]

Así mismo se determinó que no se acreditó el ejercicio de los recursos por la cantidad de $1,111,500.00 (un millón ciento once mil quinientos pesos 00/100 m.n.) con antelación referida, para la finalidad con la que fueron otorgados, es decir, para el proceso de convocatoria, reclutamiento, certificación, capacitación, y equipamiento del para los aspirantes o elementos en activo de las Instituciones de Seguridad Pública.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 4, 6, fracción IV, 14, fracción I y 43, fracción I del Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento del Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en materia de Mando Policial para el Ejercicio Fiscal 2015, y el Catálogo de Bienes y Servicios del "Subsidio para las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de las Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial" 2015.

Cabe señalar que el actor, para la comprobación de los recursos exhibió documentación relativa a gastos de operación del Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Fiscalía General del Estado, por energía eléctrica, agua potable, combustible, renta del inmueble, servicios de telefonía, viáticos y equipo asignado,[13] cuyas fechas son en su mayoría previas a la disposición de los recursos, es decir no guardan relación cronológica entre la disposición del recurso y su ejercicio, por lo que se desconoce el destino de los recursos públicos ya referidos.

---

[12] Visible según se expone en la resolución impugnada a fojas 317 a 319 del expediente del procedimiento disciplinario administrativo número PDA/09/2016.

[13] Visibles según se expone en la resolución impugnada a fojas 0063 a 0178 del expediente del procedimiento disciplinario administrativo número PDA/09/2016.

En relación con lo expuesto, el actor reconoció en la audiencia celebrada el día seis de septiembre del año dos mil diecisiete dentro del procedimiento disciplinario administrativo instaurado en su contra, que la Subdirectora de Recursos Financieros quien fue su subordinada, había elaborado los cheques a nombre de la ex jefa de la oficina de caja, con el objeto de recuperar los gastos de operación sufragados por la Fiscalía para el Centro de Control y Confianza.[14]

Asimismo, también reconoció haber solicitado al Tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, el reintegro de los recursos a la Tesorería Federal mediante oficio número FGE/DGA/SRF/3100/2016 de fecha nueve de noviembre de dos mil dieciséis,[15] de igual forma que el entonces Secretario Ejecutivo del Sistema del Consejo Estatal de Seguridad Pública, solicitó al Director General de Vinculación y Seguimiento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la línea de captura para el reintegro de los recursos.

Cabe señalar que en dicha audiencia pidió a las demandadas que solicitaran un informe a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, para conocer si los recursos habían sido reintegrados a la federación, por lo que mediante oficio SPAC/8198/2017 de fecha tres de noviembre de dos mil diecisiete,[16] el Subprocurador de Asuntos Contenciosos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, rindió el informe en cuestión, sin que de su contenido se advierta que se haya realizado el reintegro de los recursos.

---

[14] Audiencia que consta en copia certificada en autos del juicio principal, visible a fojas 177 a 175.

[15] Documental que se encuentra en copia certificada a foja 177 en autos del juicio principal.

[16] Documental que se encuentra en copia certificada a fojas 187 y 188 en autos del juicio principal.

En virtud de lo anterior, las autoridades demandadas determinaron que la conducta del actor fue contraria a las disposiciones de las fracciones I, II, XXI, y XXII del artículo 46 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave vigente al momento de los hechos, en relación con los artículos 177, fracción III y VII del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave de fecha diecisiete de marzo de dos mil quince, 186, fracción XI, y 308 del Código número 18 Financiero para el Estado de Veracruz.

Como es de verse las demandadas realizaron el análisis de los documentos que soportaron la auditoria en la cual se detectó la observación por la cual se le sancionó al actor, así como lo que manifestó en su defensa, sin embargo el actor no aportó medio de prueba alguno tanto en el procedimiento disciplinario administrativo instaurado en su contra y en el presente juicio, que demostrara la adecuada disposición de recursos públicos por la cantidad de $1,111,500.00 (un millón ciento once mil quinientos pesos 00/100 m.n.) y el destino que le haya dado.

Ahora bien, las demandadas calificaron la conducta del actor como **grave**, en virtud del daño y perjuicio económico causado con su conducta al disponer en forma efectiva de recursos públicos sin mediar los procedimientos que exige el artículo 134 constitucional, fundado su determinación en lo previsto por los artículos 53, fracción VI y 54 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz vigente, los cuales establecían:

> "ARTÍCULO 53.-Las sanciones por falta administrativa consistirán en:
>
> VI.-**Inhabilitación temporal** para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
>
> Cuando **la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto** u omisión **que** implique lucro o **cause daños y perjuicios**, será de seis meses a tres años si el monto de aquéllos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en la zona económica donde preste sus servicios el servidor público **y de tres a diez años si excede de dicho límite.**
>
> ARTÍCULO 54.-Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I.-**La gravedad de la responsabilidad en que se incurra** y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;

II.-Las circunstancias sociales y culturales del servidor público;

III.-El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV.-Los medios de ejecución y la conducta de los que intervinieron;

V.-La antigüedad del servicio;

VI.-La reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones; y

VII.-**El monto del** beneficio, **daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones."**

De lo anterior se advierte que la conducta del actor encuadró en las normas en estudio lo cual como se ha mencionado, tomaron en consideración las demandadas para imponerle la sanción consistente en inhabilitación por cinco años, supuesto que observó la Sala Unitaria en su sentencia,[17] por lo que calificó como inoperante el concepto de impugnación tercero de la demanda en el cual el actor mencionó que le causa agravio la resolución combatida pues solo se encuentra soportada en elementos subjetivos y sin sustento probatorio, supuesto que como se ha mencionado no aconteció.

Por otra parte señala el abogado del recurrente en su **tercer agravio**, que la Sala Unitaria no debió declarar inoperante el concepto de violación séptimo de su demanda bajo el razonamiento de que la sanción que se le impuso a su representado consistente en inhabilitación por cinco años, no deviene de la reincidencia por ser sancionado en otros dos procedimientos disciplinarios.

El agravio en estudio es **infundado,** pues contrario a lo expresado por el abogado del actor, la Sala de origen sí observó que las demandadas habían tomado en cuenta la reincidencia de su representado pues fue sancionado en dos procedimientos disciplinarios con los número de registro PDA/006/2015 y acumulados y PDA/001/2017.

[17] Visible a página 7 de la sentencia en revisión.

No pasa desapercibido para esta Sala Superior que tanto en el concepto de impugnación séptimo de la demanda como en el agravio que nos ocupa, el promovente manifiesta que las sanciones impuestas en los procedimientos con antelación referidos, no se encuentran firmes por lo que las demandadas no las debían tomar en consideración para calificar su reincidencia, sin embargo, en el juicio en que se actúa no aportó medio de prueba alguno que acredite la razón de su dicho, razón por la cual fue adecuado el estudio y calificativa que impuso la Sala Unitaria al séptimo concepto de impugnación de su demanda.

5.5. No resultaba procedente dejar insubsistente la sanción de inhabilitación impuesta al actor, al haberse ordenado a las demandadas inaplicar el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, en la emisión de una nueva resolución.

En el **tercer agravio** el abogado de la parte actora también manifiesta que le causa agravio a su defendido la sentencia en revisión al dejar intocable la inhabilitación por cinco años, puesto que si la Sala del conocimiento consideró inconstitucional la sanción prevista en el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, también debía dejar insubsistente la inhabilitación que le fue impuesta, resultando **infundada** dicha manifestación.

Lo anterior es así, ya que la conducta en que incurrió y por la cual fue sancionado el actor con inhabilitación no fue desvirtuada tanto en el expediente PDA 09/2016, como en el juicio en que se actúa, por lo que, le fueron impuestas las sanciones siguientes:

- La primera fue una **inhabilitación** para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por un lapso de cinco años, con fundamento en el artículo 53, fracción VI de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz; y

- La segunda fue una **sanción económica** de dos tantos del daño y perjuicio causado a la hacienda pública por la cantidad de $2,223,000.00 (dos millones doscientos veintitrés mil pesos 00/100 m.n.), en términos del artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz.

Como se puede advertir, se trata de dos sanciones distintas y que encuentran fundamento en normas legales diferentes, cabe señalar que el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz aplicable al caso que nos ocupa, distinguía precisamente el tipo de sanciones administrativas que podían ser aplicadas, ya que en su fracción V se encontraba la sanción económica, mientras que en su fracción VI, la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En este sentido y contrario a lo pretendido por el recurrente, la Sala de origen no debía dejar insubsistente la inhabilitación, puesto que el estudio que realizó fue precisamente en forma individual, es decir, determinó en primer lugar que la conducta del actor no había sido desvirtuada por lo que, consideró que se debía dejar intocada la misma.

Por otra lado y en relación a la multa que le fue impuesta con fundamento en el artículo 55 con antelación referido, consideró que no encontraba concordancia con los artículos 22 y 31, fracción IV de la Constitución Federal, por ser excesiva, en consecuencia ordenó la emisión de una nueva resolución en la que se inaplicara el artículo en cita y en su lugar realizara la individualización de la multa de manera fundada y motivada, buscando la proporcionalidad respecto de la falta cometida, atendiendo a los elementos dispuestos en el artículo 54 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz.

6. EFECTOS DEL FALLO

Se confirma la sentencia de fecha veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve, dictada en el juicio contencioso administrativo número 123/2018/1ª-III.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se confirma la sentencia de fecha veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve emitida en el juicio contencioso administrativo número 123/2018/1ª-III, en atención a las consideraciones vertidas en el cuerpo del presente fallo.

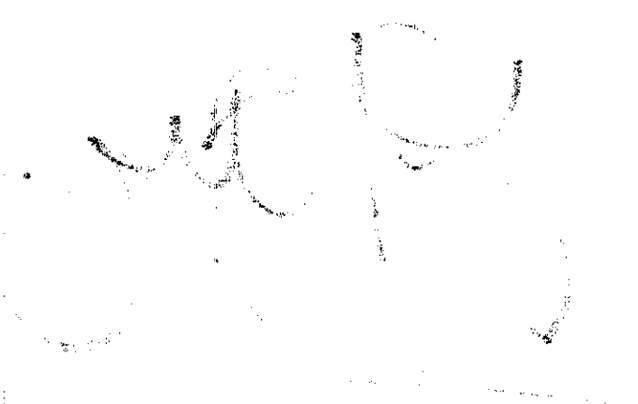
SEGUNDO. Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas la resolución que en este acto se pronuncia.

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 unanimidad de votos los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, **ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ, ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ** y **LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ**, siendo el primero de los nombrados el ponente del presente fallo, ante el secretario general de acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA,** quien autoriza y da fe.

ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ.
MAGISTRADA

LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ.
MAGISTRADA

ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ.
MAGISTRADO

ANTONIO DORANTES MONTOYA.
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.