

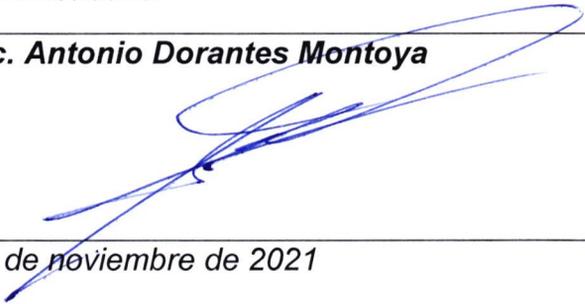


# TEJAV

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	<b>Secretaría General de Acuerdos</b>
Identificación del documento	<b>Toca de revisión</b> <b>(EXP. TOCA 62/2020 )</b>
Las partes o secciones clasificadas	<b>Versión íntegra</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	25 de noviembre de 2021 <b>ACT/CT/SO/11/25/11/2021</b>

**TOCA:** 62/2020.

**EXPEDIENTE:** 6/2019/3ª-IV.

**REVISIONISTAS:** Subdirector de Finanzas del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz (autoridad demandada).

**MAGISTRADO PONENTE:** Pedro José María García Montañez.

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:** Lilian Marisol Domínguez Gómez.

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE.**

**Resolución** de la Sala Superior en la que se determina **confirmar** la sentencia del dos de mayo de dos mil diecinueve en la que se resolvió, por una parte, sobreseer en el juicio respecto de una autoridad demandada y, por otra, declarar la nulidad lisa y llana de la resolución contenida en el oficio DG/SF/6060/702/2018.

#### **RESULTANDOS.**

##### **1. Antecedentes del caso.**

**Del juicio contencioso administrativo.** El doce de noviembre de dos mil dieciocho la subdirectora de Finanzas del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz emitió el oficio DG/SF/6060/702/2018 dirigido al presidente municipal del Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz, mediante el cual invitó a dicho ayuntamiento a llevar a cabo la celebración del Convenio para la Retención de Participaciones Federales de los importes de Cuotas, Aportaciones y demás prestaciones derivadas de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de conformidad a lo establecido mediante Decreto número 844 publicado en la Gaceta Oficial del Estado de fecha cuatro de enero de dos mil dieciséis, número extraordinario 004; le requirió el pago de \$19,656,645.77 (diecinueve millones seiscientos cincuenta y seis mil seiscientos cuarenta y cinco pesos con setenta y siete centavos, moneda

nacional) en concepto de adeudo por cuotas, aportaciones y recargos hasta el treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, importe estimado y sujeto a ajuste y, le comunicó las formas de pago y la fecha límite para realizarlo.

Inconforme, por conducto de su apoderada general para pleitos y cobranzas el Ayuntamiento de Minatitlán impugnó el acto recién mencionado y señaló como autoridad demandada al Instituto de Pensiones de Estado de Veracruz, mientras que de oficio fue emplazada la subdirectora de Finanzas de ese Instituto.

El dos de mayo de dos mil diecinueve la Tercera Sala Unitaria emitió sentencia en la que resolvió, por un lado, declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado y, por otro lado, sobreseer en el juicio respecto del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz.

**Del recurso de revisión.** En desacuerdo con el fallo, a través de su apoderado el Subdirector de Finanzas interpuso recurso de revisión de la sentencia mediante un escrito recibido el ocho de enero de dos mil veinte, el cual fue admitido por el presidente de la Sala Superior de este Tribunal el dos de marzo del mismo año, fecha en la que también se informó a las partes la integración de la Sala Superior para el conocimiento de este asunto y se designó al magistrado Pedro José María García Montañez como ponente.

El veinticinco de agosto de dos mil veinte se tuvo por perdido el derecho de la parte actora de manifestar lo que a su interés conviniera respecto del recurso de revisión interpuesto, al no haberlo ejercido y, en esa misma fecha, se ordenó turnar los autos para el efecto de elaborar el proyecto de resolución, la cual se emite en los términos expuestos a continuación.

## **2. Cuestiones planteadas en el recurso de revisión.**

Se sintetizan a continuación los agravios formulados por la parte recurrente en la medida necesaria para la resolución del asunto.

**Primero.** La Sala Unitaria omitió expresar los razonamientos lógico-jurídicos, así como las razones particulares y las causas inmediatas que tuvo para determinar procedente la pretensión de la parte actora.

Además, la Sala Unitaria realizó una incorrecta aplicación e interpretación de las tesis de jurisprudencia invocadas en la sentencia para declarar fundados los conceptos de impugnación y, por ende, dejó de apreciar, analizar y valorar en su conjunto las pruebas documentales que corren agregadas en autos y lo manifestado en la contestación de la demanda.

**Segundo.** El oficio impugnado no es un acto por el cual se haga una declaración unilateral de voluntad externa, particular y ejecutiva que tenga por objeto crear, transmitir, reconocer, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta para la satisfacción del interés general, sino que únicamente pone de conocimiento los importes de adeudo que el Ayuntamiento de Minatitlán tiene con el Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, las formas de pago y la fecha límite para realizarlo.

Además, no se vulneró el derecho de la parte actora pues el pago de las cuotas, aportaciones y los recargos no devienen del oficio impugnado, sino del convenio de incorporación suscrito por las partes, obligación reconocida por la parte actora al no desconocer el adeudo, pues únicamente señaló la falta de fundamentación y motivación del oficio.

Contrario a lo manifestado por la parte actora, el oficio impugnado se encontró fundado y motivado en tanto que el subdirector de Finanzas lo emitió con las facultades previstas en los artículos 89 de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz y 53 del Reglamento Interior del Instituto.

Aunado a ello, la Sala Unitaria dejó de observar que la parte actora no acreditó fehacientemente la existencia del acto impugnado, pues era su obligación exhibir el original o la copia certificada de éste conforme con el artículo 70 del Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz (en adelante Código) y no lo hizo, lo que trae

como consecuencia el sobreseimiento en el juicio con base en lo dispuesto en el artículo 289, fracción XIV del mismo ordenamiento.

**Tercero.** No existe una indebida fundamentación y motivación, sino una ausencia de fundamentación y motivación derivada de la cual el acto impugnado no puede considerarse como una determinación de un crédito fiscal.

Además, debido a que la recaudación de las aportaciones y recargos se trata de una facultad discrecional la ausencia de fundamentación y motivación solo puede dar lugar a una nulidad para efectos de fundar y motivar debidamente el acto.

**Cuarto.** La Sala Unitaria se excedió en sus facultades al señalar que la nulidad lisa y llana *"implica el impedimento de cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio detentado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida en cuanto al fondo de la materia litigiosa"*, lo anterior debido a que la falta de fundamentación y motivación es una violación formal diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación que es una violación material o de fondo.

En ese entendido, ya que la Sala Unitaria correctamente señaló la existencia de una falta de fundamentación y motivación lo procedente era declarar la nulidad del oficio impugnado para efectos de fundar y motivar debidamente el acto.

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

- Verificar si en la sentencia fue expuesta la motivación de la decisión y si fueron valoradas las pruebas documentales que se aportaron al juicio.
- Determinar si puede ser atendido el segundo agravio en cuanto a los argumentos relativos a que el oficio impugnado no era un acto administrativo, que el pago de las cuotas, aportaciones y los

recargos no devienen del oficio impugnado, sino del convenio de incorporación, así como que la competencia de la autoridad se encontró debidamente fundada.

- Verificar si la Sala Unitaria analizó correctamente la causal de improcedencia correspondiente a la inexistencia del acto impugnado.
  
- Establecer si la nulidad debió declararse para efectos y no lisa y llana.

## **CONSIDERANDOS.**

### **I. Competencia.**

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

### **II. Procedencia del recurso.**

El recurso de revisión que se resuelve resulta procedente debido a que se satisfacen los requisitos establecidos en el Código en los artículos 344, fracciones I y II y 345 al plantearse por una de las autoridades demandadas en el juicio de origen, en contra de la sentencia en la que, por una parte, se decretó el sobreseimiento parcial en el juicio y, por otra, se decidió la cuestión planteada, mediante la expresión de sus agravios dentro del plazo previsto para ello.

Es conveniente precisar que la legitimación de la autoridad recurrente se encuentra reconocida por la Sala Unitaria en el juicio de origen, mediante acuerdo emitido el quince de febrero de dos mil diecinueve.

### **III. Estudio de las cuestiones planteadas.**

Los agravios planteados son **infundados**, unos, e **inoperantes**, otros, tal como se explica en los apartados posteriores.

**3. Verificar si en la sentencia fue expuesta la motivación de la decisión y si fueron valoradas las pruebas documentales que se aportaron al juicio.**

Es **infundado** el agravio de la autoridad recurrente en el que señaló la omisión de la Sala Unitaria de motivar la sentencia.

Se califica de ese modo porque se observa que en la sentencia del dos de mayo de dos mil diecinueve sí se expresaron las circunstancias particulares y razones que tomó en consideración la Sala Unitaria para declarar la nulidad lisa y llana del oficio DG/SF/6060/702/2018, las cuales consisten, medularmente, en las siguientes:

- La subdirectora de Finanzas requirió a la parte actora el pago de \$19,656,645.77 (diecinueve millones seiscientos cincuenta y seis mil seiscientos cuarenta y cinco pesos con setenta y siete centavos, moneda nacional) sin establecer el origen del adeudo, el fundamento legal sobre las circunstancias, motivos o aspectos, ni las acciones realizadas que la llevaron a determinar esa cantidad.
- La subdirectora de Finanzas citó como fundamento de su competencia el artículo 53 del Reglamento Interior del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, pero no especificó las fracciones que le otorgan la competencia para emitir el acto.

Como se ve, la sentencia sí se encontró motivada. Ahora, si la autoridad recurrente se encontraba inconforme con esa motivación, entonces eso fue lo que debió controvertir, mas no una ausencia de motivación que, como ha quedado apuntado, no existe.

Por otra parte, es igualmente **infundado** lo argumentado en torno a que la Sala Unitaria omitió valorar las pruebas documentales que se aportaron al juicio.

Para mayor claridad, conviene precisar qué pruebas documentales existieron en el asunto:

- La copia certificada del instrumento público número 37,792 del veinticinco de mayo de dos mil dieciocho, ofrecida por la parte actora.
- La impresión de la resolución contenida en el oficio DG/SF/6060/702/2018, ofrecida por la parte actora.
- La copia certificada del instrumento público número 11,985 del veintisiete de marzo de dos mil dieciocho, ofrecido por las autoridades recurrentes.

En relación con las copias certificadas de los instrumentos públicos, la Sala Superior advierte que se tratan de poderes generales para pleitos y cobranzas con los que las partes pretendieron demostrar la representación que ostentaron las personas por conducto de las cuales comparecieron en el juicio.

En ese tenor, la Sala Unitaria indicó en el considerando 3.1 de la sentencia que la legitimación de las partes se encontraba debidamente acreditada. En esta afirmación se encuentra implícita la valoración probatoria de tales documentos, pues aun cuando no se expresó, es evidente que la Sala Unitaria les otorgó el valor probatorio suficiente para tener por demostrado el hecho que ambas partes pretendían probar.

Por su parte, en los considerandos 3.2 y 4.4.1 la Sala Unitaria valoró la impresión de la resolución contenida en el oficio DG/SF/6060/702/2018 y concluyó que ésta servía para demostrar la existencia del acto impugnado, ya que se encontraba concatenada con la confesión expresa de las autoridades al reconocer que la subdirectora de Finanzas había emitido dicho oficio.

En estos términos se considera que la Sala Unitaria sí valoró las pruebas documentales agregadas en el expediente, de modo que el agravio de la autoridad recurrente no puede prosperar.

Por último, lo alegado sobre la incorrecta aplicación de las tesis de jurisprudencia y la omisión de analizar lo manifestado en la contestación de la demanda es **inatendible** debido a que la recurrente no proporciona los elementos mínimos para que la Sala Superior pudiera estudiar su inconformidad.

En específico, al señalar la incorrecta aplicación de las tesis de jurisprudencia la recurrente debió precisar cuál de las dos tesis invocadas en la sentencia es a la que se refería, así como los motivos por los que, en su opinión, se aplicó de manera indebida. Al no hacerlo, el estudio que pretende se haga por parte de la Sala Superior se traduciría en una suplencia de la deficiencia de la queja que, respecto de las autoridades, no procede.

Del mismo modo, al acusar la omisión de analizar las manifestaciones contenidas en su contestación de demanda la autoridad recurrente debió especificar cuál o cuáles de sus manifestaciones en concreto son las que no fueron estudiadas. Al no hacerlo, la Sala Superior no puede atender su agravio.

**3.2. Inoperancia del segundo agravio en cuanto a los argumentos relativos a que el oficio impugnado no era un acto administrativo, que el pago de las cuotas, aportaciones y los recargos no devienen del oficio impugnado, sino del convenio de incorporación, así como que la competencia de la autoridad se encontró debidamente fundada.**

Es **inoperante** el argumento de la recurrente en donde refirió que el oficio impugnado no es un acto por el cual se haga una declaración unilateral de voluntad externa, particular y ejecutiva que tenga por objeto crear, transmitir, reconocer, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta para la satisfacción del interés general, sino que únicamente pone de conocimiento los importes de adeudo que el Ayuntamiento de Minatitlán tiene con el Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, las formas de pago y la fecha límite para realizarlo.

Se califica de ese modo debido a que se trata de un argumento que solo reitera lo manifestado en su contestación de demanda y del cual la Sala Unitaria ya emitió un pronunciamiento en la sentencia.

En efecto, al finalizar el considerando 4.4.1 la Sala Unitaria determinó que *“el oficio número DG/SF/6060/702/2018 de fecha doce de noviembre del año dos mil dieciocho, declaró una situación jurídica concreta en la cual en perjuicio del Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz, se determinó una cantidad líquida de dinero susceptible de ser cobrada, la cual fue previamente fijada de forma unilateral, sin la debida fundamentación y motivación”*.

Así, al existir un pronunciamiento de la Sala Unitaria al respecto, la autoridad recurrente debió controvertir este si es que se encontraba inconforme. Al no hacerlo, esa consideración de la sentencia debe mantener su validez.

En el mismo tenor se ubica el argumento de la recurrente relativo a que el pago de las cuotas, aportaciones y los recargos no devienen del oficio impugnado, sino del convenio de incorporación suscrito por las partes, así como que el oficio impugnado se encontró fundado y motivado en tanto que el subdirector de Finanzas lo emitió con las facultades previstas en los artículos 89 de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz y 53 del Reglamento Interior del Instituto.

Lo anterior porque son también repeticiones de lo expuesto en su contestación de demanda, lo cual fue atendido por la Sala Unitaria en los considerandos 4.4.1 y 4.4.2 en donde indicó que *“cabe señalar que dicha fundamentación y argumentación no fue implementada en el acto impugnado y de igual forma no se mencionó que el pago requerido deriva de un Convenio de Incorporación, sin que pase desapercibido que dicha exposición de motivos tampoco se acreditó en el presente sumario toda vez que la demandada no exhibió prueba alguna para tal efecto, como en el caso pudo ser el Convenio al que hace referencia”* y *“la autoridad demandada citó el artículo 53 del Reglamento Interior del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, pero no especificó la o las fracciones que le otorgan competencia para haberlo emitido”*.

Luego, al no ser controvertidas las consideraciones de la sentencia en donde se atendieron tales argumentos, deben mantener su validez.

En cuanto a la calificación de inoperantes, resulta aplicable lo sostenido en la tesis de jurisprudencia del tenor siguiente:

**AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN FISCAL. LO SON AQUELLOS QUE EN LUGAR DE CONTROVERTIR LA OMISIÓN O INEXACTITUD DE LA SALA A QUO EN EL ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE DEFENSA EXPUESTOS EN LA DEMANDA SÓLO LOS REPRODUCEN.** Los agravios en la revisión fiscal son inoperantes si lo alegado en ellos se limita a reproducir el planteamiento defensivo que se esbozó ante la instancia natural para sustentar la validez del acto o actos materia del juicio contencioso administrativo, en lugar de controvertir la omisión o inexactitud de la Sala a quo en el análisis de los argumentos a ese fin estructurados, merced a que la litis, tratándose del mencionado recurso, se circunscribe a examinar la legalidad o no de la determinación que la autoridad jurisdiccional de origen asumió frente a las exposiciones defensivas hechas valer, pero no a estudiar, de primera mano, el tema de discusión en el contexto primario, ya que de no estimarlo así, se inobservaría la técnica procesal que rige al comentado medio extraordinario de impugnación.<sup>1</sup>

**3.3. La Sala Unitaria analizó correctamente la causal de improcedencia correspondiente a la inexistencia del acto impugnado.**

Es **infundado** el segundo agravio de la recurrente en su última parte, en donde manifestó que la Sala Unitaria dejó de observar que la parte actora no acreditó fehacientemente la existencia del acto impugnado pues era su obligación exhibir el original o la copia certificada de éste conforme con el artículo 70 del Código y no lo hizo.

Se determina así ya que la Sala Unitaria sí tuvo en consideración que el acto impugnado no fue exhibido en original ni copia certificada, sin

---

<sup>1</sup> Registro 159974, Tesis IV.3o.A. J/20 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XII, t. 3, septiembre de 2012, p. 1347.

embargo, concluyó que su existencia se encontraba demostrada a partir de la confesión expresa de las autoridades a la que ya se ha hecho referencia anteriormente, lo cual expuso del siguiente modo:

“...se logra observar que existe la confesión expresa de las autoridades demandadas en relación a que fue la Subdirectora de Finanzas del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, aquella que emitió el acto impugnado consistente en la resolución contenida en el oficio DG/SF/6060/702/2018, de fecha de emisión doce de noviembre de dos mil dieciocho, confesión que se recoge en términos del artículo 51 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En tales circunstancias es claro para esta Sala que la autoridad demandada en cita emitió el oficio señalado en líneas anteriores, y en consecuencia se acredita la existencia del acto impugnado.” [Transcripción]

Este razonamiento es correcto a juicio de la Sala Superior y, dado que la autoridad recurrente no agregó algún otro argumento que demuestre su ilegalidad, lo procedente es confirmarlo.

#### **3.4. Fue correcta la declaración de nulidad lisa y llana.**

Son **infundados** los agravios tercero y cuarto de la autoridad recurrente en los que manifestó, esencialmente, que no existió una indebida fundamentación y motivación, sino una ausencia de fundamentación y motivación que amerita la declaración de una nulidad para efectos de que la subdirectora de Finanzas emita un nuevo acto debidamente fundado y motivado.

Para explicar la calificación que se da al agravio conviene precisar que, respecto del importe del adeudo que la subdirectora de Finanzas requirió el pago, la Sala Unitaria ciertamente determinó una ausencia de fundamentación y motivación pues explicó que no fueron expuestas las normas aplicables al caso, los motivos ni el procedimiento aritmético que se siguió para obtener el importe.

Sin embargo, respecto de la competencia de la subdirectora de Finanzas para emitir el acto impugnado, la Sala Unitaria indicó que la autoridad sí citó diversos artículos, entre ellos el 53 del Reglamento Interior del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, pero que de este último no especificó las fracciones que sustentaban la competencia. En ese entendido, concluyó la indebida fundamentación de la competencia de la autoridad.

Así, resulta incorrecta la apreciación de la autoridad recurrente en el sentido de que lo que existió fue una ausencia de fundamentación y motivación, porque aun cuando esa fue la conclusión sobre la determinación del adeudo requerido de pago, no puede ignorarse que la competencia de la autoridad para emitir el acto fue la que se consideró indebidamente fundada, lo cual ameritó declarar la nulidad lisa y llana debido a que se trata de un requisito esencial que, de incumplirse, invalida el acto administrativo sin más en tanto que no es posible analizar la materia del acto si no existe certeza de que quien lo emitió tenía facultades para ello.

Finalmente, sobre lo alegado por la recurrente en el sentido de que la Sala Unitaria se excedió en sus facultades al señalar que la nulidad lisa y llana *"implica el impedimento de cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio detentado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida en cuanto al fondo de la materia litigiosa"*, se considera inoperante debido a que tal determinación no existe dentro de la sentencia, de modo que no puede estudiarse.

#### **V. Fallo.**

Derivado de que los agravios planteados resultaron infundados, en una parte, e inoperantes, en otra, lo procedente es **confirmar** la sentencia del dos de mayo de dos mil diecinueve.

#### **RESOLUTIVOS.**

**ÚNICO.** Se **confirma** la sentencia del dos de mayo de dos mil diecinueve con base en las consideraciones de esta resolución.

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, respecto del sentido 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, y en cuanto a las consideraciones por mayoría de votos, con el voto concurrente de la magistrada **LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ**, ante el ciudadano secretario general de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y firma. **DOY FE.**



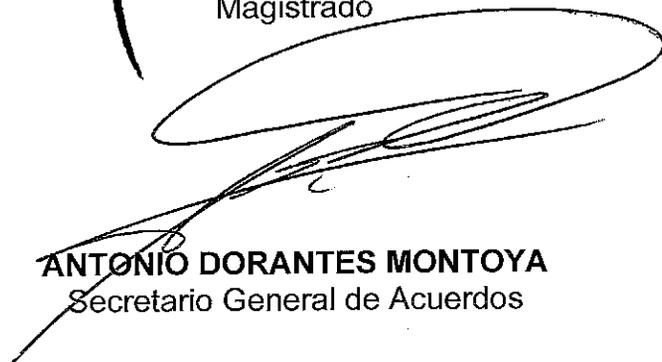
**LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ**  
Magistrada



**ESTRELLA ALHEL Y IGLESIAS GUTIÉRREZ**  
Magistrada



**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**  
Magistrado



**ANTONIO DORANTES MONTOYA**  
Secretario General de Acuerdos

## VOTO CONCURRENTE TOCA 62/2020

Con fundamento en los artículos 16 último párrafo y 34 fracción III de la Ley Orgánica de este Tribunal, me permito presentar el siguiente voto concurrente respecto del proyecto formulado por el Magistrado Ponente de la Primera Sala de éste Tribunal, que confirma la sentencia de primera instancia dictada por el Magistrado Titular de la Tercera Sala, que declara la nulidad lisa y llana del acto impugnado, y el sobreseimiento del juicio respecto del Instituto de Pensiones del Estado.

En el entendido, que el acto impugnado se hizo consistir, en el Oficio DG/SF/6060/702/2018 de fecha doce de noviembre de dos mil dieciocho, signado por la Subdirectora de Finanzas del Instituto de Pensiones del Estado, dirigido al Presidente Municipal de Minatitlán, Veracruz, mediante el cual invito a dicho Ayuntamiento a llevar a cabo la celebración del Convenio para la Retención de Participaciones Federales de los importes de Cuotas, Aportaciones y demás prestaciones derivadas de la Ley de Pensiones.

### A) Razones del disenso.

Se disiente del argumento relativo, a que la autoridad demandada incurrió en una indebida fundamentación de competencia, cuando lo correcto sería una insuficiente fundamentación de competencia, sin que ambos conceptos lleguen a constituir sinónimos.

Sobre la declaración de nulidad lisa y llana, se acentúa que es posible ésta decisión tratándose de la insuficiente fundamentación de la competencia, con apoyo en la Jurisprudencia de rubro: "NULIDAD. LA DECRETADA POR INSUFICIENCIA EN LA FUNDAMENTACIÓN DE COMPETENCIA, DEBE SER LISA Y LLANA" (Registro 172182. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Junio de 2007, página 287., Tesis 2ª/J.99/2007, materia administrativa). Pero se insiste en el caso concreto, no existe indebida fundamentación de competencia, como se calificó, sino insuficiente.

En este contexto, cabe subrayar que el artículo 16 de la Constitución Federal, establece el principio de fundamentación de competencia, por el cual es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso, el apartado, fracción, inciso o subinciso correspondiente. Correspondiéndole exclusivamente al Juzgador realizar la distinción de indebida o insuficiente fundamentación de competencia. Se reitera, aunque el resultado de nulidad lisa y llana sea el mismo, no podemos ignorar la distinción en comentario. Para una mejor comprensión, se indican los conceptos siguientes:

- La indebida fundamentación de competencia, puede actualizarse si en el acto controvertido se citan preceptos legales, pero éstos son inaplicables al caso particular. (Registro 169350. Novena Época. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Julio de 2008, Pág. 1686, Tesis: III.4º. A 48 A materia administrativa)
- Insuficiente fundamentación de competencia, cuando no se cita con precisión el apartado, fracción inciso, o subinciso correspondiente, o en su caso no transcriba el fragmento de la norma si esta resulta compleja (Jurisprudencia 2ª/J. 99/2007 antes mencionada).

Bajo esta óptica, si en el Toca que nos ocupa, fue señalado, que “la Sala Unitaria ciertamente determinó una ausencia de fundamentación y motivación pues explico que no fueron expuestas las normas aplicables al caso, los motivos ni el procedimiento aritmético que se siguió para obtener el importe. Sin embargo, respecto de la competencia de la subdirectora de Finanzas para emitir el acto impugnado, la Sala Unitaria indicó que la autoridad si citó diversos artículos, entre ellos el 53 del Reglamento Interior del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, pero de éste último no especificó las fracciones que sustentaba la competencia. En ese entendido, concluyó la indebida fundamentación de la competencia de la autoridad”. Es claro, que existe una desatinada

apreciación, porque la falta de cita de la fracción del mencionado artículo 53 del Reglamento Interior del Instituto de Pensiones del Estado, no se traduce en una indebida fundamentación, sino en una insuficiente. Sin que pase desapercibido, que no se reveló en la sentencia de segunda instancia la fracción que le otorgaba la competencia a la autoridad.

De manera que, no es aceptable incurrir en ninguna clase de ambigüedad tratándose de la competencia de las autoridades administrativas, ya que su finalidad acorde con lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Federal, es garantizar seguridad jurídica en los gobernados. En abono a lo anterior, se reproduce la tesis jurisprudencial<sup>2</sup> de rubro y texto siguientes:

"QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 239-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN EMITIDA CON POSTERIORIDAD A UNA DECLARADA NULA LISA Y LLANAMENTE POR FALTA O INEXACTA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD EMISORA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005). La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 2a./J. 52/2001, 2a./J. 99/2007 y 2a./J. 240/2007, de rubros: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO.", "NULIDAD. LA DECRETADA POR **INSUFICIENCIA** EN LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA." y "NULIDAD. LA DECRETADA POR **INDEBIDA** FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE EMITE EL CRÉDITO FISCAL O UNO DE LOS ACTOS INTEGRANTES DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN, NO PUEDE SER PARA EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNAN SIMULTÁNEAMENTE LA

---

<sup>2</sup> Registro: 164541. Época: Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Mayo de 2010, Página: 838, Tesis: 2a./J. 59/2010. Materia(s): Administrativa.

RESOLUCIÓN DETERMINANTE DEL CRÉDITO FISCAL Y LA DICTADA EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN.", sostuvo que la nulidad decretada por indebida fundamentación de la competencia de la autoridad emisora de la resolución administrativa tiene como consecuencia que se declare su nulidad lisa y llana, salvo cuando la resolución impugnada recaiga a una petición, instancia o recurso, en cuyo caso la nulidad será para el efecto de que se emita una nueva en la que se subsane la ilegalidad en que se haya incurrido, y que si la autoridad está efectivamente facultada para emitir el acto de que se trate, no existe impedimento alguno para que subsane su omisión. Por tanto, si la autoridad decide emitir una nueva resolución subsanando los vicios formales aludidos, es inconcuso que esa nueva resolución no es impugnabile a través del recurso de queja a que se refiere el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, ya que no se presenta alguno de los supuestos establecidos en tal precepto, dado que la autoridad administrativa no está vinculada a realizar acto alguno derivado de tal declaratoria de nulidad, motivo por el cual al resultar improcedente la queja el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe proceder de conformidad con el citado artículo 239-B, es decir, debe ordenar el trámite del escrito respectivo como un nuevo juicio de nulidad".

Por lo antes expuesto, presento ante esta Alzada mi voto concurrente, contra el proyecto de resolución del Toca 62/2020 del índice de la Sala Superior de este Tribunal.

**Atentamente.**



**LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ**  
Magistrada de la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia  
Administrativa de Veracruz

2010