



### ***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:*

<i>Nombre del área administrativa</i>	<b>Secretaría General de Acuerdos</b>
<i>Identificación del documento</i>	<b>Toca de revisión</b> <b>(EXP. TOCA 185/2020 )</b>
<i>Las partes o secciones clasificadas</i>	<b>Nombre del revisionista</b>
<i>Fundamentación y motivación</i>	<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>
<i>Firma del titular del área</i>	<b>Lic. Antonio Dorantes Montoya</b> 
<i>Fecha y número del acta de la sesión del Comité</i>	25 de noviembre de 2021 <b>ACT/CT/SO/11/25/11/2021</b>

TOCA: 185/2020.

EXPEDIENTE: 201/2017/4<sup>a</sup>-II.

REVISIONISTA: [REDACTED]  
[REDACTED]

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

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA:** Carlos Alberto Pedreguera García.

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A VEINTICUATRO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO**

Resolución que determina **confirmar** la sentencia de fecha diecisiete de marzo de dos mil veinte, emitida en primera instancia y por la que se reconoce la validez de la resolución impugnada.

**RESULTANDOS**

**1. Antecedentes**

**Del juicio contencioso administrativo.** En fecha diez de abril de dos mil diecisiete el ciudadano [REDACTED] (en adelante revisionista) demandó del Órgano de Fiscalización Superior, de la Fiscalía General de Justicia (sic.) y de la Secretaría de Finanzas y Planeación, todas del Estado de Veracruz, la nulidad de la resolución emitida dentro del expediente DRFIS/012/2016, I.R./CAEV/2015 de tres de marzo de dos mil diecisiete (en adelante acto impugnado) por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (en adelante autoridad demandada) en la que se determinó, entre otros puntos, lo siguiente:

**PRIMERO.** Se determina a los ciudadanos [REDACTED]

[REDACTED] Jefe del Departamento de Construcción... todos de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, como responsables del pago de la indemnización por la suma de **\$247'390,823.06** (doscientos cuarenta y siete millones trescientos noventa mil ochocientos veintitrés pesos 00/100 (sic.) M.N), que es equivalente al monto de los daños causados a la Hacienda

Pública durante el ejercicio dos mil quince, y **una sanción pecuniaria** consistente en multa por la cantidad de **\$136'064,953.68** (ciento treinta y seis millones sesenta y cuatro mil novecientos cincuenta y tres pesos 68/100 M.N), equivalente al rango mínimo legal del **cincuenta y cinco por ciento** del monto de la indemnización, en términos del CONSIDERANDO CUARTO, TÍTULO. (sic.) II FINCAMIENTO DE INDEMNIZACIÓN Y SANCIÓN de la presente Resolución.

...<sup>1</sup>

Por cuanto hace a los alcances de la indemnización y sanción que se imponen, conforme al acto impugnado éstas se conformaron de la siguiente manera:

La **indemnización** se integra por:

- a) El monto del daño patrimonial detectado por irregularidades en materia **Financiera**, es por la cantidad de **\$220'000,000.00** (doscientos veinte millones de pesos 00/100 M.N) (sic.).
- b) El monto del daño patrimonial detectado por irregularidades en materia **Técnica a la Obra Pública**, es por la cantidad de **\$27'390,823.06** (veintisiete millones trescientos noventa mil ochocientos veintirés pesos 06/100 M.N.).

El total de la indemnización es por un monto de **\$247'390,823.06** (doscientos cuarenta y siete millones trescientos noventa mil ochocientos veintirés pesos 06/100 M.N.).

La **sanción pecuniaria** equivalente al cincuenta y cinco por ciento de la indemnización se integra por:

- a. El monto de la sanción por irregularidades en materia **Financiera**, es por la cantidad de **\$121'000,000.00** (ciento veintiún millones de pesos 00/100 M.N) (sic.).
- b. El monto de la sanción por irregularidades en materia **Técnica a la Obra Pública**, es por la cantidad de **\$15'064,952.68** (quince millones sesenta y cuatro mil novecientos cincuenta y dos pesos 68/100 M.N.).

El total de la sanción pecuniaria es por un monto de **\$136'064,952.68** (ciento treinta y seis millones sesenta y cuatro mil novecientos cincuenta y dos pesos 68/100 M.N.).

---

<sup>1</sup> Expediente principal, hojas 182 y 183.

...<sup>2</sup>

Agotada la secuela procesal del juicio en la vía ordinaria, el día doce de diciembre de dos mil dieciocho, la Cuarta Sala Unitaria (en adelante Sala Unitaria) emitió sentencia en la que resolvió declarar la validez de la resolución impugnada. Inconforme con el fallo y por conducto de su abogado, la parte actora promovió el recurso de revisión en contra de la sentencia el día veintiuno de enero de dos mil diecinueve.

Dicho medio de impugnación fue admitido por esta Sala Superior y con fecha veintinueve de mayo de dos mil diecinueve<sup>3</sup> se resolvió reponer el procedimiento para otorgar al actor el derecho de ampliar en contra de la contestación que fuera realizada por la autoridad demandada.

El día diecisiete de marzo de dos mil veinte, la Sala Unitaria nuevamente dictó sentencia<sup>4</sup> con los siguientes puntos resolutivos:

**PRIMERO.** Se declara el sobreseimiento del juicio respecto de la Fiscalía General del Estado y Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, conforme a los motivos dados en el IV Considerando de la presente sentencia.

**SEGUNDO.** Se reconoce la validez de la resolución impugnada, emitida el tres de marzo de dos mil diecisiete, dentro del expediente DRFIS/012/2016, I.R./CAEV/2015, dados los motivos expuestos en el considerando VI de la presente sentencia.

...

**Del recurso de revisión.** En desacuerdo con el fallo, se promovió recurso de revisión mediante escrito presentado el día diecisiete de agosto de dos mil veinte.<sup>5</sup>

El medio de impugnación fue admitido por acuerdo de fecha cuatro de septiembre del mismo año,<sup>6</sup> por el cual se ordenó informar a las partes respecto de la integración de la Sala Superior y de la designación del

<sup>2</sup> *Ibidem*, hojas 181 y 182.

<sup>3</sup> *Ibidem*, hojas 703 a 708.

<sup>4</sup> *Ibidem*, hojas 873 a 892.

<sup>5</sup> Recurso de revisión, hojas 2 a 13.

<sup>6</sup> *Ibidem*, hojas 13 y 14.

magistrado Pedro José María García Montañez como ponente para la elaboración del proyecto de resolución.

Por acuerdo de fecha ocho de octubre de dos mil veinte,<sup>7</sup> se tuvieron por recibidos los escritos de desahogo de vista del Director General Jurídico de la Secretaría de Gobierno,<sup>8</sup> del Subprocurador de Asuntos Contenciosos de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Planeación<sup>9</sup> y del delegado autorizado por el Auditor (sic.) General Titular del Órgano de Fiscalización Superior<sup>10</sup> todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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

En el presente acápite, se sintetizarán los agravios conforme a lo expuesto por el revisionista, así como las manifestaciones hechas por las autoridades demandadas.

### **Síntesis de agravios**

**Agravio primero.** Que la sentencia omite fijar de forma clara y precisa los puntos controvertidos, así como el analizar todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes interesadas. Esto es porque conforme al artículo 26 del Reglamento Interior de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz (en adelante Reglamento), no se desprende responsabilidad alguna por los pagos de obras realizados y que motivaron al acto impugnado. Asimismo afirma que es indebido el fincamiento de responsabilidad conforme al Manual General de Organización, porque éste no puede "ir por encima" del Reglamento y, porque carece de aplicación al no encontrarse publicado en Gaceta Oficial.

**Agravio segundo.** Que tener por válidas la individualización de daño patrimonial, indemnización y sanción señaladas en la resolución del recurso de reconsideración de fecha quince de mayo de dos mil

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, hojas 52 y 53.

<sup>8</sup> *Ibidem*, hojas 24 a 28.

<sup>9</sup> *Ibidem*, hoja 30.

<sup>10</sup> *Ibidem*, hojas 32 a 36.

diecisiete<sup>11</sup>, viola los principios de exhaustividad y de congruencia toda vez que fue promovido por diversas personas afectadas por el acto impugnado. Lo anterior porque el actor no formó parte en dicho medio de impugnación y por tanto la determinación recaída no puede tener efectos sobre de él. Por tanto, señala que su pretensión de nulidad planteada debe de ceñirse conforme a lo determinado en el acto impugnado.

Señala además que sustentar el acto en el Manual, significa suplir la deficiencia del acto impugnado, toda vez que dicho instrumento no fue citado en un principio por la autoridad demandada.

Reitera que el Manual se extralimita respecto de lo contemplado en el Reglamento.

Finalmente, que la autoridad demandada omitió exponer de manera clara, detallada, precisa y específica qué documentos no fueron revisados o supervisados y la forma en que éstos dieron lugar al pago indebido por amortización de no inconclusa y que el pago no significaba propiamente su responsabilidad, toda vez que lo que se le imputa es el pago de anticipos no amortizados.

**Agravio tercero.** Que la sentencia aplica indebidamente el contenido de los *Lineamientos para el ejercicio, control, seguimiento, evaluación y transparencia de los recursos del cinco al millar, provenientes del derecho establecido en el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos destinados a las entidades federativas* y, que no queda claro si las obras que motivaron el acto impugnado, se realizaron con recursos federales.

Que dichos lineamientos en los que se funda la sentencia, no son aplicables porque las obras se realizaron con recursos asociados con el Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Agrega que los lineamientos no fueron señalados originalmente en el acto impugnado sino en la contestación a la demanda y, que la autoridad emisora del acto impugnado también tiene responsabilidad en la inspección, supervisión y vigilancia de las obras públicas de la Comisión

---

<sup>11</sup> Expediente principal, hojas 433 a 540.

de Aguas del Estado de Veracruz, conforme al artículo 12 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz.

**Agravio cuarto.** Que es incorrecto tener como carentes de sustento, las manifestaciones señaladas en el quinto concepto de impugnación hecho valer en la demanda. Se reitera además, que el Manual de Organización extralimita a lo contemplado en el Reglamento.

Sostiene además, que en la sentencia se debió de considerar que la solicitud para rescindir los contratos de obra pública realizadas al área jurídica, eran suficientes para desvirtuar la responsabilidad del revisionista.

**Agravio quinto.** Reitera que su obligación fue satisfecha por reportar al área jurídica sobre diversas situaciones relacionadas con las obras que motivaron la resolución contenida en el acto impugnado. Que la omisión de verificar documentación de avance de construcción y cuantificación de volúmenes de obra, no fue probada por la autoridad demandada y que no se señaló que el revisionista haya faltado a los procedimientos a su cargo. De igual forma, señala que dicha autoridad no acreditó de qué manera la falta de revisión de documentos generó el daño patrimonial, lo que le deja en estado de indefensión.

También hace valer que el razonamiento que recayó en la sentencia al tercer concepto de impugnación de la ampliación a la demanda, equivale a una omisión de estudio de las cuestiones planteadas en el juicio contencioso. Agrega que la supervisión del estado físico de las obras le correspondía al residente de obra, en términos del artículo 64 de la Ley de obras públicas y servicios relacionados con ellas, donde se establece que es a dicha categoría a la que le corresponde autorizar las estimaciones y a él le restaba gestionar los pagos correspondientes. En consecuencia, considera la autoridad demandada debía de precisar los documentos se dejaron de observar y "no podía probar con pruebas positivas un hecho negativo".

**Agravio sexto.** Reitera que en el acto impugnado se dejaron de observar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se dieron las

observaciones que fueron determinadas y por ende, no son ambiguas ni superficiales las manifestaciones contenidas en el cuarto concepto de impugnación de la demanda.

Por lo tanto, también se actualiza en la sentencia el incumplimiento en la obligación de estudio de las cuestiones planteadas en el juicio contencioso. Agrega, que también se dejó de aplicar el principio de presunción de inocencia.

#### **Síntesis de argumentos contenidos en los desahogos de vistas**

Las autoridades demandadas hicieron valer en contra de los agravios del revisionista lo siguiente:

La Secretaría de Finanzas y Planeación y la Secretaría de Gobernación manifestaron que fue adecuado el estudio y la conclusión de las causales de improcedencia que se realizó en la sentencia. Asimismo la Secretaría de Gobernación agregó que la sentencia se encuentra debidamente fundada y motivada y que las argumentaciones del revisionista carecen de valor probatorio, por lo que devienen inoperantes.

Por su parte, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado manifestó lo siguiente:

**Respecto del agravio primero.** Que fue correcto que se concluyera que el actor no expuso argumentos tendentes a demostrar que el artículo 26 del Reglamento le apartaba de la responsabilidad resarcitoria que se le impuso. Sostiene que el dispositivo normativo en el que se fundó la responsabilidad del actor lo fue el correlativo a la categoría contenido en el Manual de Organización y que además, el razonamiento contenido en el agravio primero deviene novedoso porque no fue expuesto ni en la demanda ni en la ampliación a la misma.

**Respecto del agravio segundo.** Que la sanción al actor se encuentra en el acto impugnado y que en su caso, la resolución del recurso de reconsideración únicamente reitera dicha determinación.

**Respecto del agravio tercero.** Que no es verdad que el análisis se haya realizado conforme a una normatividad aplicable en el ámbito federal, sino que se utilizó como referencia para controvertir el cuarto concepto de impugnación del actor.

**Respecto de los agravios cuarto y quinto.** Que haber solicitado al área jurídica se iniciaran los procesos de rescisión no exime de responsabilidad al revisionista. Señala que fue adecuado el razonamiento de la Sala Unitaria de encuadrar sus omisiones en función del Manual de Organización y que los oficios ofrecidos por el revisionista para tal efecto, no guardan relación con las observaciones por las que se fincó la responsabilidad resarcitoria.

**Respecto del agravio sexto.** Que las afirmaciones contenidas en el agravio son inoperantes, porque el revisionista fue omiso en exponer las razones por las que las observaciones TP-072/2015/004 DAÑ, TP-072/2015/007 DAÑ y TP-072/2015/008 DAÑ carecen de hacer referencia a las circunstancias de tiempo, modo y lugar respecto de la conducta imputada.

Derivado de lo anterior y a efecto de determinar si son suficientes los argumentos señalados por el revisionista para acreditar su pretensión, esto es: ya sea para revocar o modificar la sentencia emitida en primera instancia, conforme al artículo 347<sup>12</sup> del Código de Procedimientos Administrativos (en adelante Código) se tienen como objeto de estudio los siguientes planteamientos:

---

<sup>12</sup> Artículo 347. Para la resolución del recurso de revisión se observará lo siguiente:

I. Si se considera infundada alguna causal de sobreseimiento del juicio, se modificará esta resolución cuando apareciere probado otro motivo legal para ello, o bien se revocará la determinación, para emitir sentencia en la que decida la cuestión planteada;

II. Si se acreditan violaciones cometidas durante el procedimiento del juicio, que hayan dejando sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias, se revocarán éstas y se mandará reponer el procedimiento;

III. Cuando se estimen fundados los agravios en los que se sostenga que se omitió el análisis de determinados argumentos o la valoración de algunas pruebas, se realizará el estudio de unos y de otras;

IV. Sólo se tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen aportado en el juicio respectivo, salvo que no se haya tenido la oportunidad procesal para rendirlas; y

V. Se suplirá la deficiencia de los agravios del particular demandante, en los casos previstos por la ley.

- Si la resolución del recurso de reconsideración de fecha quince de mayo de dos mil diecisiete afecta al revisionista.
- Si para la determinación de responsabilidad es aplicable el Manual de Organización de la Comisión del Agua para el Estado de Veracruz.
- Si las funciones del servidor público le vinculan con los pagos de obras que motivaron al acto impugnado.
- Si se acreditó la omisión de verificar documentación de avance de construcción y cuantificación de volúmenes de obra.
- Si existe nexo causal entre la referida omisión y el daño patrimonial determinado por la autoridad demandada.
- Si el aviso – solicitud que se realizó al área jurídica, exime de responsabilidad al revisionista.
- Si la Sala Unitaria suplió en favor de la autoridad demandada al fundar el acto en legislación del orden federal.
- Si se dejó de aplicar el principio de presunción de inocencia en la valoración de los argumentos que las partes hicieron valer.
- Si fueron estudiados los planteamientos hechos valer en los conceptos de impugnación: cuarto de la demanda y tercero de la ampliación a la demanda.
- Si fue correcto el estudio realizado al quinto concepto de impugnación de la demanda.

## **CONSIDERACIONES**

### **I. Competencia**

La Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, 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 de este organismo constitucional autónomo.

### **II. Procedencia del medio de impugnación**

El recurso de revisión que se resuelve es procedente en virtud de satisfacerse los requisitos establecidos en los artículos 344, fracción II, y 345 del Código, esto es al ser planteado por el actor en el juicio, dentro del plazo previsto por la norma, en contra de la sentencia que resolvió la cuestión planteada y con la expresión de los agravios.

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

Del análisis de los agravios, se desprende que son **infundados e inoperantes** por un lado y **parcialmente fundados** aunque insuficientes por otro, por las razones que se exponen a continuación.<sup>13</sup>

#### **III.1. Del estudio en primera instancia de los conceptos de impugnación cuarto de la demanda y tercero de la ampliación**

El revisionista señala<sup>14</sup> que la Sala Unitaria omitió estudiar las cuestiones planteadas en los conceptos de impugnación referidos, por lo que se procede a verificar la veracidad de su dicho.

##### a) Cuarto concepto de impugnación de la demanda —y de la ampliación—

En el cuarto concepto de impugnación de la demanda se argumentó que la autoridad demandada “sería obligado solidario con el ente que pretende Fiscalizar (sic.) en este caso la CAEV, pues es también su responsabilidad legal... verificar e inspeccionar las obras a las que hace referencia en la resolución...”<sup>15</sup>. Al respecto la Sala Unitaria señaló en la sentencia:

Se trata de una simple afirmación sin fundamento alguno, pues, como acertadamente argumenta la autoridad demandada en su defensa, de conformidad con el artículo 4 en relación con el diverso 2, de los Lineamientos para el ejercicio, control, seguimiento, evaluación y transparencia de los recursos del cinco al millar, provenientes del derecho establecido en el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos destinados a las entidades federativas, las actividades presupuestarias con cargo a recursos del cinco

<sup>13</sup> Nota: el orden de estudio de las proposiciones contenidas en los agravios difiere a la forma en que fueron presentados en los agravios.

<sup>14</sup> Agravios quinto y sexto.

<sup>15</sup> Expediente principal, hoja 11.

por ciento (5%) al millar, son realizadas por el Órgano Estatal de Control de las Entidades Federativas, siendo para el Estado de Veracruz la Contraloría General del Estado.

(sic.)

Autoridad responsable de llevar a cabo la inspección y vigilancia de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, durante el ejercicio presupuestal correspondiente, como dispone el artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

Por tanto, resulta fuera de toda lógica y de contexto legal, la consideración del actor de que el Órgano de Fiscalización Superior del Estado está obligado solidariamente con el ente fiscalizable Comisión del Agua del Estado, ya que no existe sustento alguno para que se le finque una responsabilidad derivada de la fase de Determinación de Responsabilidades y Fincamiento de Indemnizaciones y Sanciones, dentro del expediente DRFIS/012/2016, I.R./CAEV/2015. De ahí la inoperancia de su argumento.<sup>16</sup>

Como se advierte, la Sala Unitaria sí realizó el estudio correspondiente, por lo que no se actualiza vulneración al principio de exhaustividad y congruencia en los términos que señala el revisionista, ante la inexistencia de la omisión a la que se refiere en el agravio sexto.

No pasa desapercibido que si bien en dicho agravio se hace referencia al cuarto concepto de impugnación de la demanda, las proposiciones a las que refiere corresponden mas bien a la ampliación a la misma, por lo que en la misma tónica se procede a la verificación del estudio que la sentencia prestó a dicho concepto.

La Sala Unitaria concluyó al respecto, que los argumentos expuestos en el cuarto concepto de impugnación de la ampliación a la demanda fueron ambiguos y superficiales conforme al siguiente criterio:

**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES.**

Los actos de autoridad y las sentencias están investidos de una presunción de validez que debe ser destruida. Por tanto, **cuando lo expuesto por la**

<sup>16</sup> *Ibidem*, hojas 887 reverso y 888 anverso.

parte quejosa o el recurrente es ambiguo y superficial, en tanto que no señala ni concreta algún razonamiento capaz de ser analizado, tal pretensión de invalidez es inatendible, en cuanto no logra construir y proponer la causa de pedir, en la medida que elude referirse al fundamento, razones decisorias o argumentos y al porqué de su reclamación. Así, tal deficiencia revela una falta de pertinencia entre lo pretendido y las razones aportadas que, por ende, no son idóneas ni justificadas para colegir y concluir lo pedido. Por consiguiente, los argumentos o causa de pedir que se expresen en los conceptos de violación de la demanda de amparo o en los agravios de la revisión deben, invariablemente, estar dirigidos a descalificar y evidenciar la ilegalidad de las consideraciones en que se sustenta el acto reclamado, porque de no ser así, las manifestaciones que se viertan no podrán ser analizadas por el órgano colegiado y deberán calificarse de inoperantes, ya que se está ante argumentos *non sequitur* para obtener una declaratoria de invalidez.<sup>17</sup>

(Énfasis agregado)

En el concepto de impugnación correspondiente, únicamente se señaló que las observaciones que motivaron el acto impugnado carecen de elementos constitutivos de responsabilidad administrativa y que no demuestran nexo causal constitutivo. Se afirmó también, que éstos no fueron exhaustivos y por ende no demuestran objetivamente la responsabilidad conforme a “hechos conductas y probanzas” y por tanto no configuran las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

Sin embargo y conforme al criterio transcrito, sus argumentos son insuficientes al no exponer razones objetivas y verificables. Esto es, porque no se pone en evidencia alguna ilegalidad en las consideraciones que motivaron la determinación de responsabilidad. En todo caso el revisionista debió de controvertir argumentativamente la motivación que soportó a las conclusiones de la autoridad, esto es:

- El señalamiento de probables responsables.
- La valoración de la documentación presentada en audiencia de pruebas y alegatos.

Por tanto, se incumplió con el deber procesal de demostrar y evidenciar argumentativamente el porqué fueron insuficientes las consideraciones

---

<sup>17</sup> Tesis: 1.4o.A. J/48, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXV, enero de 2007, p. 2,121. Registro digital: 173593.

expuestas en el acto impugnado. Consecuentemente y ante la deficiente argumentación, es **infundada** la pretensión y por tanto, se tiene como correcta la calificación de inoperancia que se realizó en primera instancia, respecto del concepto de impugnación en comento.

**b) Tercer concepto de impugnación de la ampliación a la demanda**

La Sala Unitaria concluyó que resulta inoperante el planteamiento señalado en el tercer concepto de impugnación de la ampliación a la demanda por lo siguiente:

... porque las simples manifestaciones de ninguna manera justifican que el Órgano de Fiscalización Superior del Estado haya dejado de aplicar el artículo 64 referido en contra del actor, mucho menos se desvirtúa con prueba en contrario la responsabilidad resarcitoria directa fincada en la resolución impugnada y la que confirma ésta, como es la resolución de quince de mayo de dos mil diecisiete, ante la probada omisión en el cumplimiento de las facultades legales que le correspondían al actor. Razón por la cual no existe exceso alguno por parte de la autoridad en la aplicación del artículo 308 del Código Financiero del Estado y por lo mismo no justifica haber sufrido ningún (sic.) agravio.

En esa tesitura, se advierte que no asiste la razón al revisionista toda vez que la Sala Unitaria sí estudió dicho concepto de impugnación, cuyo argumento era que la responsabilidad que se le imputa era del residente de obra. Sin perjuicio de lo anterior, aún cuando el revisionista señala que dicho razonamiento "no se ocupa de los agravios", su aseveración es insuficiente porque igualmente omite desvirtuar o evidenciar la ilegalidad en el razonamiento que sostuvo la primera instancia, como se señaló anteriormente. Por lo tanto, al no existir omisión de estudio del tercer concepto de impugnación de la ampliación a la demanda, es **inoperante** el agravio, conforme al criterio transcrito en línea anterior.<sup>18</sup>

Aunado a lo anteriormente expuesto, se tiene que los planteamientos en los agravios que se estudiaron en el presente apartado, reiteran en gran medida lo que fue planteado en primera instancia. Esto impide que en revisión puedan apreciarse las razones por las que el revisionista

---

<sup>18</sup> *Idem.*

considera que es ilegal la determinación de la Sala, lo que refuerza que son inoperantes sus agravios.

En consecuencia, se concluye que en primera instancia sí se dio atención a los conceptos de impugnación cuarto — tanto de la demanda como de la ampliación a la misma— y tercero de la ampliación a la demanda conforme al principio de exhaustividad. Por lo tanto, es falsa la omisión alegada en los agravios quinto y sexto del recurso de revisión y en consecuencia éstos resultan **infundados e inoperantes**.

### **III.2. De la valoración conforme al principio de presunción de inocencia**

Corresponde precisar sobre el alcance de la presunción de inocencia respecto del fincamiento de la responsabilidad rosarcitoria que nos ocupa en el presente asunto.<sup>19</sup> En primer término es preciso señalar que existen diversos tipos de responsabilidad a las que se encuentran sujetas las personas que forman parte del servicio público.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que “el criterio más adecuado para determinar la naturaleza de cada una de estas categorías de responsabilidad del servidor público, es el que parte de la pretensión que tiene el Estado al momento de fincarla y puede ser únicamente de dos tipos: punitiva o reipersecutoria.”<sup>20</sup> Destaca que ambas pretensiones son aplicables en el ámbito de las responsabilidades administrativas y sus finalidades por tanto son distintas:

- **En la pretensión punitiva** se busca castigar la conducta del servidor público y se dirige exclusivamente a su persona.
- **En la pretensión reipersecutoria** se busca dejar al Estado libre de daños y no persigue al servidor público, sino a su patrimonio.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Agravio sexto.

<sup>20</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo directo en revisión expediente 507/2015*, fecha de resolución: veintinueve de abril de dos mil quince, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=176678>, párrafos 88, 90 y 92. Fecha de consulta: nueve de febrero de dos mil veintiuno.

<sup>21</sup> *Idem*.

Por cuanto hace a la reipersecutoria, una vez demostrada la relación causal entre el reproche del Estado por cierta conducta —pudiendo ser ésta una acción o una omisión— y el daño causado, su pretensión puede dirigirse directamente al patrimonio de la o el responsable, más no así a su persona conforme al artículo 17 Constitucional.<sup>22</sup>

Dichos argumentos fueron retomados en la jurisprudencia por contradicción por la que se determinó que, en los casos de responsabilidad resarcitoria, no aplica el principio de presunción de inocencia:

**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. TAL PRINCIPIO EN SU VERTIENTE DE REGLA PROBATORIA ES INAPLICABLE EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS.**

**Hechos:** No obstante los diferentes aspectos accesorios o secundarios, los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron sobre la aplicabilidad del principio de presunción de inocencia en su vertiente de carga de la prueba en un procedimiento administrativo resarcitorio.

**Criterio jurídico:** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que **el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de carga de la prueba, es inaplicable en el procedimiento de responsabilidades resarcitorias.**

**Justificación:** En virtud de que los principios que rigen el derecho penal, con las modulaciones respectivas, sólo podrían aplicarse en el derecho administrativo disciplinario, en lo que resulte pertinente, para fundar y motivar la sanción impuesta en ellos, sin embargo, **en el procedimiento resarcitorio, cuando se advierta la responsabilidad del servidor público, la consecuencia radicará únicamente en reparar el daño patrimonial, por lo que corresponde a la parte actora probar los fundamentos y hechos de su pretensión.** Tanto el Tribunal Pleno como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han determinado que **la naturaleza del procedimiento de responsabilidad resarcitoria es diferente al procedimiento de responsabilidad administrativa sancionatoria, en tanto que persiguen diferentes objetivos, pues en el primero se pretende determinar el monto de los daños y perjuicios correspondientes para resarcir el daño, así como las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;** mientras que en el segundo se busca castigar al servidor público por la comisión de una infracción a las normas que deben regir su actuación.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> Tesis: 2a./J. 45/2020 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, Libro 79, t. 1, octubre de 2020, p. 801. Registro digital: 2022333.

(Énfasis agregado)

La jurisprudencia antes transcrita es clara en señalar la incompatibilidad entre el procedimiento de responsabilidad resarcitoria con el principio de presunción de inocencia en su vertiente de carga de la prueba, dado a que la finalidad es resarcir al Estado, mas no castigar. Lo anterior resulta congruente en el marco de los matices o modulaciones que deben de observarse en los procedimientos administrativos sancionadores<sup>24</sup> y como acontece en el presente asunto, el acto impugnado tiene como finalidad el resarcir al Estado de un daño patrimonial, más no el castigar la conducta de servidores públicos.

Para mayor claridad, se transcribe parte del razonamiento sostenido por la Segunda Sala, en la ejecutoria que motivó a la jurisprudencia citada:

... la naturaleza del procedimiento de responsabilidad resarcitoria es diferente a los procedimientos de responsabilidad administrativa sancionatoria, en tanto que persiguen diferentes objetivos, pues en el primero se pretende determinar el monto de los daños y perjuicios correspondientes, para resarcir el daño, así como las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas; mientras que en el segundo es castigar al servidor público por la comisión de una infracción a las normas que deben regir su actuación.

Consecuentemente, el principio de presunción de inocencia es inaplicable en el procedimiento resarcitorio, en virtud de que los principios que rigen el derecho penal, con las modulaciones respectivas, sólo podrían aplicarse en el derecho administrativo disciplinario, en lo que resulte pertinente, para fundar y motivar la sanción impuesta en ellos; sin embargo, en el procedimiento resarcitorio, cuando se advierta la responsabilidad del servidor público, la consecuencia radicará únicamente en reparar el daño patrimonial.

Dada la conclusión anterior que no es aplicable el principio de presunción de inocencia en un procedimiento de responsabilidades resarcitorias, **corresponde a la parte actora probar los fundamentos y hechos de su pretensión.**<sup>25</sup>

(Énfasis agregado)

<sup>24</sup> Véase la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES, Tesis: P. /J. 43/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, Libro 7, t. I, junio de 2014, p. 41, Registro digital 2006590.

<sup>25</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Contradicción de tesis 480/2019*, fecha de resolución: cuatro de marzo de dos mil veinte, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=264570>. Fecha de consulta: nueve de febrero de dos mil veintiuno.

La Segunda Sala señaló que para determinar responsabilidad resarcitoria, sólo se requiere que la autoridad acredite el nexo causal entre la conducta del servidor público y el daño patrimonial,<sup>26</sup> por lo que dicho aspecto se abordará posteriormente en la presente resolución. Es por lo anteriormente expuesto, que resulta **infundado** que el revisionista señale que la Sala Unitaria omitió valorar en su perjuicio las manifestaciones y pruebas conforme al principio de presunción de inocencia.

### **III.3. De la referencia a la resolución del recurso de reconsideración de fecha quince de mayo de dos mil diecisiete**

El revisionista sostiene que la Sala Unitaria, indebidamente hace alusión a la resolución del recurso de reconsideración que fuera promovido por diversas personas en contra del acto impugnado y que dicha resolución no causa efectos sobre él.<sup>27</sup> Previo al análisis de sus argumentos es preciso destacar algunos puntos respecto de las resoluciones en sede administrativa, conforme a la construcción jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación.

Las resoluciones en los que la autoridad realiza un control interno de la legalidad de sus actos y que derivan de los recursos administrativos son de naturaleza administrativa, una nota distintiva es que normalmente existe la colaboración de la persona interesada, lo que permite una mayor eficiencia administrativa.

En razón de lo anterior, en la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación se han destacado como diferencias entre las resoluciones de los recursos administrativos y las de un juicio de nulidad —o contencioso administrativo— las siguientes:<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 20 de la presente resolución.

<sup>27</sup> Agravio segundo.

<sup>28</sup> Cuadro de elaboración de propia con base en el criterio: Tesis: IV.2o.A.146 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXII, julio de 2005, p. 1,512. Registro digital: 177844.

	Recurso administrativo	Juicio de nulidad
<b>Autoridad resolutora</b>	Generalmente es la misma que emitió el acto o su superior jerárquico.	Es ajena a la autoridad que emitió el acto impugnado, autónoma e independiente del poder al que pertenece.
<b>Efectos</b>	Pueden ser de simple anulación, de reforma del acto impugnado, o de reconocimiento de un derecho.	Son de mera anulación y de plena jurisdicción, en este último caso, sólo a efecto de reconocer y reparar un derecho subjetivo del actor, lesionado por el acto impugnado, teniendo el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del recurrente y condenar a la administración a restablecer y a hacer efectivos tales derechos.
<b>Estudio de los agravios</b>	La autoridad que conoce de los mismos se sujeta a los agravios y cuando es el superior jerárquico, en algunos casos, al examen de la oportunidad del acto impugnado.	El tribunal se sujeta a los agravios, y en algunos casos, está facultado para analizar officiosamente algunas cuestiones, como la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación y motivación.
<b>Finalidad</b>	Lograr la eficacia de su actuación, que es de orden público, y no a la tutela de intereses particulares, no obstante que el particular resulte beneficiado, puesto que cuando éste interpone el recurso, existe colaboración de su parte para lograr la eficiencia administrativa.	Dirimir conflictos que se suscitan entre la administración pública y los particulares.
<b>Función</b>	No implican una función jurisdiccional, sino simplemente administrativa.	Por existir una verdadera controversia entre el particular afectado y la administración pública, se realiza una función jurisdiccional.

Cuadro 1

Resulta relevante que en los recursos, la finalidad es la eficacia y eficiencia administrativa, más no la resolución de un conflicto. Por ende, el control de la legalidad que el órgano administrativo realiza sobre el acto no busca tutelar intereses de alguna persona en particular. Al

respecto, es aplicable el siguiente criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte:

**RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. NO IMPLICAN EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL.**

Los recursos administrativos y los pronunciamientos en ellos emitidos son actos de naturaleza administrativa, en tanto que el órgano que los tramita y resuelve no realiza una verdadera función jurisdiccional, ya que no hay controversia entre el particular que lo hace valer y el órgano de la administración pública, pues se trata de un mero control interno de legalidad de sus actos, que no es resuelto por un órgano imparcial e independiente del que emite el acto, además de que al promoverse el recurso por el particular afectado en contra de un acto administrativo, hay colaboración del gobernado para lograr eficiencia administrativa, para lo cual no obsta que el interesado recurrente resulte beneficiado con la resolución que se emita, por lo que, en todo caso, el recurso administrativo constituye un medio de control en la administración. De lo anterior se concluye que el recurso en sede administrativa no implica una función jurisdiccional propiamente dicha, sino simplemente administrativa, pues **no existe una verdadera controversia**, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración pública fueran contradictorias con las del particular, lo que no sucede, toda vez que hasta en tanto no haya sido agotada la vía administrativa, no podrá afirmarse que la administración sostiene un punto de contradicción con el particular.<sup>29</sup>

De ahí, que con motivo del acto impugnado, la autoridad en vía de autotutela emitió la resolución administrativa en la que se abordaron aspectos planteados vía recurso de reconsideración y en los que se resolvió, entre otros puntos lo siguiente:

El monto de la **indemnización de carácter Técnico** es por un total de **\$27'390,823.06** (veintisiete millones trescientos noventa mil ochocientos veintitrés pesos 06/100 M.N) (sic.), correspondiéndole a cada uno de los servidores públicos responsables las cantidades siguientes:

...  
c) Al Ciudadano [REDACTED] Jefe del Departamento de Construcción de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, durante el ejercicio fiscal dos mil quince; como responsables directo de las observaciones **TP-072/2015/004 DAÑ**, **TP-072/2015/007 DAÑ** y **TP-**

<sup>29</sup> Tesis: 2a. LII/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XV, mayo de 2002, p. 304. Registro digital: 186875.

**072/2015/008 DAÑ**, la cantidad de **\$2'757,901.74** (dos millones setecientos cincuenta y siete mil novecientos un pesos 74/100 M.N.).

El monto total de la **sanción** de carácter **Técnico** es por un monto de **\$15'064,952.68** (quince millones sesenta y cuatro mil novecientos cincuenta y dos pesos 68/100 M.N.), correspondiéndole a cada uno de ellos cubrir las cantidades siguientes:

c) Al Ciudadano [REDACTED] Jefe del Departamento de Construcción de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, durante el ejercicio fiscal dos mil quince; como responsables directo de las observaciones **TP-072/2015/004 DAÑ**, **TP-072/2015/007 DAÑ** y **TP-072/2015/008 DAÑ**, la cantidad de **\$1'516,845.96** (un millón quinientos dieciséis mil ochocientos cuarenta y cinco pesos 96/100 M.N.).

Lo anterior resulta congruente con el acto impugnado y forma parte de éste, toda vez que se precisan los montos a cubrir por cada uno de las personas servidoras públicas sancionadas conforme a sus correspondientes responsabilidades, lo que permite una mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de lo que se concluye en dicho acto.

Dicha congruencia también se observa, en que los montos señalados derivan de las observaciones **TP-072/2015/004 DAÑ**, **TP-072/2015/007 DAÑ** y **TP-072/2015/008 DAÑ** por las que se determinó la responsabilidad del servidor público por cuestiones de carácter técnico, conforme a lo determinado en la resolución que el actor impugnó vía juicio contencioso.

Por lo tanto, resulta **infundado** lo señalado por el actor en el agravio Segundo del recurso de revisión, toda vez que el contenido de la resolución del recurso de reconsideración sí le resulta aplicable, toda vez que en ésta se precisa sobre su responsabilidad resarcitoria determinada por el acto impugnado. Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que el contenido de dicha resolución le fue notificada con fecha

treinta de mayo de dos mil diecisiete como consta en autos<sup>30</sup> y que ésta fue el objeto de los agravios expuestos en la ampliación de la demanda.<sup>31</sup>

#### **III.4. De la aplicabilidad del Manual de Organización de la Comisión del Agua para el Estado de Veracruz**

Respecto del Manual de Organización de la Comisión del Agua para el Estado de Veracruz (o Manual de Organización, como se le ha referido en la presente resolución), el revisionista controvierte su aplicabilidad en los agravios primero, segundo y cuarto del recurso de revisión.

a) En el agravio primero señala que es indebido que se le finque responsabilidad en términos del Manual, porque este carece de aplicación al no encontrarse publicado en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz. Además, en el agravio cuarto afirma que dicho Manual se "extralimita" respecto del Reglamento y por tanto a su parecer es ilegal tenerlo por válido. Sin embargo, ambos planteamientos son aspectos inatendibles en la presente instancia, por tratarse de argumentos novedosos que no fueron planteados en su demanda inicial.

Se sostiene lo anterior, conforme al contenido de los siguientes criterios:

#### **REVISIÓN CONTRA RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AGRAVIOS INOPERANTES EN LA.**

Son inoperantes los agravios cuando lo argumentado en ellos no se le planteó a la Sala Fiscal, pues en caso de ser examinados se violaría el principio de congruencia contenido en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, conforme al cual, al pronunciarse la sentencia definitiva se deben resolver todos los puntos controvertidos en la demanda y en la contestación, pero no es lícito abordar el estudio de otros argumentos que no se hicieron valer

<sup>30</sup> Expediente principal, hoja 541.

<sup>31</sup> Aún cuando en el escrito de ampliación a la demanda visible a hojas 760 a 767 el demandante aquí revisionista formula su ampliación conforme a lo señalado por el artículo 301 del Código, relativo a la contestación de la demanda y su ampliación, de la lectura de dicho escrito y atendiendo a la causa de pedir, es dable concluir que lo que impugna es la resolución del recurso de reconsideración, al momento que señala:  
"III. La referencia concreta a cada uno los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignora por no ser propios o señalando cómo ocurrieron, según sea el caso: la demandada introduce elementos nuevos al presente asunto, que no eran conocidos por el suscrito, como lo es que tomó como base para confirmar el acto impugnado la resolución dictada dentro del recurso de reconsideración REC/15/022/2012 y sus acumulados, en el cual el suscrito no fui parte, pero cuyos argumentos deben ser motivo de análisis..."

oportunamente. Por lo demás, sería del todo incorrecto determinar la ilegalidad del fallo de primer grado, con apoyo en cuestiones jurídicas que no le fueron planteadas a la Sala Regional y que, por tanto, no tuvo la oportunidad de considerarlas.<sup>32</sup>

**REVISION FISCAL. AGRAVIOS INOPERANTES, SI LOS ARGUMENTOS DE INCONFORMIDAD NO FORMARON PARTE DEL DEBATE EN LA INSTANCIA COMUN.**

Si los argumentos de inconformidad que hace valer la recurrente no corresponden a los mismos que esgrimió en la contestación de demanda del juicio fiscal, tal circunstancia constituye impedimento para el tribunal revisor de tomarla en cuenta en acatamiento al principio de congruencia que impera en toda sentencia, cuyo objeto es dilucidar la controversia conforme a los hechos materia de la litis fincada en la demanda y contestación, pues de no respetarse dicho principio, implicaría sustituirse a la potestad común analizando cuestiones que por no formar parte del debate no estuvo en condiciones de tomar en cuenta la Sala Fiscal al fallar la controversia.<sup>33</sup>

En consecuencia, por la **inoperancia** no pueden atenderse las manifestaciones que no integraron inicialmente a la litis conforme a la demanda, su ampliación y las correspondientes contestaciones en primera instancia.

**b)** Por su parte en el agravio segundo, se señala que en la sentencia se suplió la deficiencia en el acto impugnado, toda vez que el Manual no fue referido en un principio por la autoridad demandada, sino hasta la contestación de la demanda fue que se sustentaron las determinaciones en el citado Manual.

El argumento carece de veracidad, en virtud de que el acto impugnado sí hace referencia al Manual por lo tanto, no se advierte éste haya sido perfeccionado con la contestación de la demanda. Lo anterior puede verificarse en el propio acto, como se observa en la siguiente transcripción:

<sup>32</sup> Tesis: I.2o.A. J/18, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. VII, junio de 1998, p. 556. Registro digital: 196035

<sup>33</sup> Tesis: XXI.1o.1 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. III, marzo de 1996, p. 1,017. Registro digital: 203077

Número	Observación	Motivos de Responsabilidad
1 <sup>34</sup>	<p>TP- 072/2015/004 DAÑ.</p> <p>Descripción de la obra: Construcción del sistema de abastecimiento de agua potable (primera etapa) en la localidad de la Choapa, Municipio de Zongolica, Ver.</p>	<p><b>Observaciones derivadas de la revisión física de la obra:</b> Se detectaron trabajos pagados no ejecutados referentes a "Suministro de tubería y piezas especiales de fierro galvanizado cédula 40 de diámetros 3" y 2" ...</p> <p>Derivado de lo anterior, se señala un probable daño patrimonial de por obra suspendida volúmenes pagados no ejecutados y un posible incremento al costo de la obra, señalándose como probables responsables a los Ciudadanos [REDACTED] ex jefe del Departamento de Construcción...</p> <p><b>Fundamentación y Motivación:</b> Como resultado de la fiscalización de los recursos públicos, se detectó que los servidores públicos responsables, efectuaron el pago de volúmenes de obra por la cantidad de [REDACTED] que no fueron ejecutados; por lo que, violentan lo dispuesto en los artículos [REDACTED] así como a las disposiciones legales a que estaban sujetos en relación al cargo público desempeñado, en atención a las siguientes consideraciones:</p> <p>4. Al Ciudadano Raymundo Jiménez de la Garza, quien en su entonces carácter de Jefe de Departamento de Construcción de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, le correspondía verificar la documentación referente al avance de la construcción y cuantificación de volúmenes de obra, tal y como lo establece la descripción de funciones a cargo del Jefe del Departamento de Construcción, bajo el número romano VI, establecidas en el Manual de Organización de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz que señala:</p> <p style="text-align: center;"><b>Jefe del Departamento de Construcción</b></p> <p><b>Objetivo</b> <i>Elaborar la programación, ejecución, control, supervisión y trámite de pago del programa de obras de infraestructura hidráulica del Estado.</i></p> <p><i>VI. Verificar y autorizar para el trámite de pago, la documentación referente al avance de la construcción, cuantificación de volúmenes de obra, conceptos de obra y sus precios.<sup>34</sup></i></p> <p>(Subrayado agregado)</p>
3 <sup>35</sup>	<p>TP- 072/2015/007 DAÑ.</p> <p>Descripción de la Obra: Rehabilitación</p>	<p><b>Observaciones derivadas de la revisión física de la obra:</b> El Auditor Técnico y el Representante del Ente Fiscalizable, se constituyeron en el sitio de la obra, con la finalidad de verificar la situación física de la misma y realizar las mediciones de los trabajos realizados, encontrándola sin terminar y abandonada...</p>

<sup>34</sup> Expediente principal, hojas 52 a 61.

<sup>35</sup> *Idem*. Nota: el acto impugnado es visible en las pruebas ofrecidas por ambas partes.

<sup>36</sup> *Ibidem*, hojas 84 a 91.

<p>de planta de tratamiento de aguas residuales (1ª Etapa) en la localidad de Tlacotalpan, Municipio de Tlacotalpan, Ver.</p>	<p>Derivado de lo anterior, se señala un probable daño patrimonial de... por obra abandonada y anticipo no aplicado en la obra, señalándose como probables responsables a los Ciudadanos...</p> <p><b>Valoración de la documentación presentada en Audiencia de Pruebas y Alegatos:</b></p> <p>...</p> <p>Derivado de lo anterior... por los trabajos mal ejecutados, se determina que existe responsabilidad de los Ciudadanos... [REDACTED] y...</p> <p><b>Fundamentación y Motivación:</b></p> <p>Como resultado de la fiscalización de los recursos públicos, se detectó el pago de anticipo no amortizado y deficiencias técnicas constructivas por un total de...; y por ende, resulta responsabilidad administrativa y resarcitoria a cargo de los servidores públicos señalados, por violentar lo dispuesto en los artículos... así como a las disposiciones legales a que estaban sujetos en relación el (sic.) cargo público desempeñado, en atención a las siguientes consideraciones:</p> <p>...</p> <p>4. Al Ciudadano [REDACTED] quien en su entonces carácter de Jefe de Departamento de Construcción de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, le correspondía verificar la documentación referente al avance de la construcción y cuantificación de volúmenes de obra, tal y como lo establece la descripción de funciones a cargo del Jefe del Departamento de Construcción, bajo el número romano VI, establecidas en el Manual de Organización de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz que señala:</p> <p style="text-align: center;"><b>Jefe del Departamento de Construcción</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Objetivo</b></p> <p style="text-align: center;"><i>Elaborar la programación, ejecución, control, supervisión y trámite de pago del programa de obras de infraestructura hidráulica del Estado.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>VI. Verificar y autorizar para el trámite de pago, la documentación referente al avance de la construcción, cuantificación de volúmenes de obra, conceptos de obra y sus precios.<sup>37</sup></i></p> <p>(Subrayado agregado)</p>
<p>438 TP-072/2015/008 DAN Descripción de la obra: Sistema de agua potable para las localidades de</p>	<p><b>Observaciones derivadas de la revisión física de la obra:</b></p> <p>El Auditor Técnico y el Representante del Ente Fiscalizable, se constituyeron en el sitio de la obra con la finalidad de verificar la situación física de la misma y realizar las mediciones de los trabajos realizados, encontrándola sin terminar; con terminación anticipada de contrato, faltado por ejecutar los trabajos de colocación de tubería, el suministro y colocación de piezas y conectores de tomas domiciliarias; no se encontró resguardo de la obra.</p>

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> *Ibidem*, hojas 91 a 98.

<p>Tamiahua, Estero de Milpa, La Guasima, El Chapopote y El Moro, Municipio de Tamiahua, Ver.</p>	<p>Derivado de lo anterior, se señala un <b>probable daño patrimonial</b> de... por volúmenes pagados no ejecutados, señalándose como probables responsables a los Ciudadanos: [REDACTED] ex Jefe del Departamento de Construcción.</p> <p><b>Valoración de la documentación presentada en Audiencia de Pruebas y Alegatos:</b></p> <p>Derivado de lo anterior, al no existir evidencia documental del reintegro de los recursos por volúmenes pagados no ejecutados, resulta responsabilidad a los Ciudadanos... [REDACTED]</p> <p><b>Fundamentación y Motivación:</b></p> <p>Como resultado de la fiscalización de los recursos públicos, se detectó que los servidores públicos responsables efectuaron el pago de volúmenes de obra que no fueron ejecutados por la cantidad de... aunado a que la obra se encontró sin terminar, con trabajos por ejecutar y sin resguardo, lo que puede ocasionar deterioro de los trabajos existentes y un incremento al costo de la misma... y por ende, resulta responsabilidad administrativa y resarcitoria a cargo de los servidores públicos señalados, por violentar lo dispuesto en... así como a las disposiciones legales a que estaban sujetos en relación el (sic) cargo público desempeñado, en atención a las siguientes consideraciones:</p> <p>3. Al Ciudadano: [REDACTED] quien en su entonces carácter de Jefe de Departamento de Construcción de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, le correspondía verificar la documentación referente al avance de la construcción y cuantificación de volúmenes de obra, tal y como lo establece la descripción de funciones a cargo del Jefe del Departamento de Construcción, bajo el número romano VI, establecidas en el Manual de Organización de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz que señala:</p> <p style="text-align: center;"><b>Jefe del Departamento de Construcción</b></p> <p><b>Objetivo:</b> <i>Elaborar la programación, ejecución, control, supervisión y trámite de pago del programa de obras de Infraestructura hidráulica del Estado.</i></p> <p><i>VI. Verificar y autorizar para el trámite de pago, la documentación referente al avance de la construcción, cuantificación de volúmenes de obra, conceptos de obra y sus precios.<sup>39</sup></i></p> <p>(Subrayado agregado)</p>
---	--

Cuadro 2

En consecuencia, es **infundado** el agravio respecto de que la Sala Unitaria haya "suplido" a la autoridad en los términos que refirió en el

<sup>39</sup> *Idem.*

agravio referido línea arriba; toda vez que en éste sí se hizo referencia al Manual de Organización.

### **III.5. Del estudio en primera instancia al quinto concepto de impugnación de la demanda y de la solicitud de rescisión realizada al área jurídica**

En el agravio cuarto se señalan diversas cuestiones relacionadas con el estudio del quinto concepto de impugnación: por un lado, que sería falsa la determinación de la Sala Unitaria de que las manifestaciones carecían de sustento y por otro, se reitera la supuesta inaplicabilidad del Manual. Lo anterior es **inoperante**: en primer lugar, porque nuevamente no se evidencian las fallas en las consideraciones de la sentencia a que refiere; por otro lado, porque en el juicio principal no se controvertió la validez o invalidez del Manual, sino hasta el recurso de revisión, por lo tanto, resulta un aspecto novedoso, como se ha mencionado anteriormente.

Por otro lado, el revisionista alega que no fueron claras, precisas ni detalladas las razones por las que la sentencia consideró que las denuncias y solicitudes de rescisión que se hicieron al área jurídica no son suficientes para determinar la invalidez del acto impugnado. Al respecto es **parcialmente fundado** el argumento, aunque **insuficiente** para revocar su determinación.

Lo anterior porque efectivamente la Sala Unitaria únicamente señaló que dicha manifestación no desvirtúa el criterio de la autoridad. Sin embargo, cabe destacar que —como se advierte del acto impugnado— **la determinación de responsabilidad patrimonial fue por cuestiones de carácter técnico y no financiero, relacionadas con una deficiente ejecución de diversas obras,**<sup>40</sup>

Por tanto, no fue suficiente que el revisionista únicamente mencionara que solicitó el comienzo de los procedimientos de rescisión, sino que **debía de demostrar el haber verificado la documentación referente al avance de la construcción y cuantificación de volúmenes de obra** y que por tanto, las observaciones de carácter técnico no fueron su responsabilidad.

---

<sup>40</sup> Véase cuadro 2, *supra*.

En dado caso y por cuanto hace al argumento en comento, el revisionista tenía que acreditar los motivos por los que la solicitud de rescisión —que hizo hasta el veinte de julio de dos mil dieciséis mediante oficio SEDESOL/CAEV/DG/SI/DC/2016/076— podría ser suficiente para eximirle de responsabilidad respecto de los volúmenes pagados y no ejecutados que se le atribuyen en la *Construcción del sistema de abastecimiento de agua potable (primera etapa) en la localidad de la Choapa, Municipio de Zongolica, Ver.* (observación TP-072/2015/004 DAÑ), lo que no hizo.

No pasa desapercibido que dicha solicitud de rescisión fue realizada trece meses después de que el contratista confirmó la recepción del pago de anticipo<sup>41</sup>, lo que equivale a once meses posteriores a la fecha de la reunión de trabajo en la que dicha empresa indicó a la Comisión de Aguas del Estado de Veracruz sobre situación que guardaba la obra contratada.<sup>42</sup>

En ese sentido y además de tener la carga probatoria respecto de haber realizado la verificación de documentación sobre el avance de construcción y cuantificación de volúmenes de obra, para que su argumento fuese eficaz tenía que demostrar la manera de presentación de la solicitud de rescisión aducida, le exime de las deficiencias técnicas constructivas por trabajos mal ejecutados en la *Rehabilitación de planta de tratamiento de aguas residuales (1ª Etapa) en la localidad de Tlacotalpan, Municipio de Tlacotalpan, Ver.* (observación TP-072/2015/007 DAÑ), aún cuando la obra se encontró sin terminar y abandonada. Lo que no hizo.

Finalmente en la demanda no se argumentó ni justificó sobre las razones por las que la supuesta solicitud de rescisión le deslindaban de responsabilidad por: trabajos de colocación de tubería, suministro y colocación de piezas y conectores de tomas domiciliarias por ejecutar, no haberse encontrado resguardo de la obra y por trabajos pagados y

<sup>41</sup> “Valoración de la documentación presentada en la Audiencia de Pruebas y Alegatos: ... De la situación física de la obra, presentan: escrito... de fecha 14 de julio de 2015, emitido por la empresa contratista... donde informa que el 29 de mayo de 2015, se recibió el pago total del anticipo otorgado...” Véase, Acto impugnado, hojas 41 y 42.

<sup>42</sup> *Ídem*.

no ejecutados referentes al "Suministro de tubería hidráulica PVC y excavación a mano para zanjas", todos del *Sistema de agua potable para las localidades de Tamiahua, Estero de Milpa, La Guasima, El Chapopote y El Moro, Municipio de Tamiahua, Ver.*, mismos que fueron motivo de la observación número TP-072/2015/008 DAÑ que no fue solventada.

En consecuencia, el sólo haber solicitado al área jurídica la rescisión de contratos, *per se* es **insuficiente** para desvirtuar la validez del acto impugnado y por ende, tampoco lo es para revocar la determinación emitida en primera instancia respecto del estudio de dicho argumento.

### **III.6. De la referencia a diverso ordenamiento federal**

En el agravio tercero, se sostiene la ilegalidad de la sentencia porque la autoridad demandada justificó su actuar en los *Lineamientos para el ejercicio, control, seguimiento, evaluación y transparencia de los recursos del cinco al millar, provenientes del derecho establecido en el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos destinados a las entidades federativas*, pese a que éstos no fueron considerados en el acto impugnado. Según el revisor, la Sala Unitaria "otorgó a la demandada ORFIS razón legal suficiente para sostener el acto impugnado, aplicando una legislación del orden federal...".

Razonamiento que a criterio de esta instancia deviene **infundado** porque se advierte que en la sentencia, la referencia que se hizo a dichos lineamientos fue porque el propio revisor los invocó como parte de su argumentación.<sup>43</sup>

**III.7. De la responsabilidad de la categoría de Jefe del Departamento de Construcción respecto de la verificación y autorización para el trámite de pago, de la documentación referente al avance de la construcción, cuantificación de volúmenes de obra, conceptos de obra y sus precios**

---

<sup>43</sup> Véase transcripción del razonamiento de la Sala Unitaria, *op. cit.*, nota 16 de la presente resolución.

Otro aspecto controvertido en la presente instancia, es el razonamiento de la Sala Unitaria en el estudio de la aplicabilidad del artículo 26 del Reglamento. El revisionista señala que, de la lectura de dicho artículo no se desprende responsabilidad respecto de las omisiones que motivaron el acto impugnado ni responsabilidad por los pagos que fueron realizados.

Es importante hacer referencia a lo que se expuso en la demanda, respecto del 26 del Reglamento:

En ninguna de las funciones... se hace mención alguna sobre que el suscrito en mi carácter de Jefe del Departamento de Construcción tenga en su poder, cargo o responsabilidad cuenta bancaria relacionada con el dinero que ingresa por recursos federales o estatales a la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, o que se manejen cantidades de dinero en efectivo para realizar las actividades que me confiere el artículo en comento, pues eran depositadas directamente a la Tesorería.

La Sala en sus consideraciones determinó lo siguiente:

... Las manifestaciones que refiere se tratan de meras afirmaciones, generales e imprecisas, pues solo se limita a invocar el contenido del artículo 26 del Reglamento interior de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, aduciendo que las atribuciones ahí conferidas no hacen mención de que el Jefe de Departamento de Construcción tenga la responsabilidad de la cuenta bancaria relacionada con el ingreso de los recursos públicos, ya sean federales o estatales, a la Comisión del Agua del Estado o para que maneje el dinero en efectivo, por ser depositados directamente a la Tesorería. Pero, como es de verse, no expone razonadamente cómo resulta inaplicable dicho numeral con el hecho en concreto, de tal manera que evidencie que la resolución impugnada resulta ilegal. Razón por la cual sus alegaciones resultan inoperantes.

Se concluye que **asiste parcialmente** la razón al revisionista, en el sentido de que la Sala Unitaria sostuvo su conclusión en la supuesta omisión razonamientos sobre la inaplicabilidad del artículo 26 del Reglamento. Sin embargo, ello es insuficiente para revocar su determinación, porque en el primer concepto de impugnación lo que se argumentó fue que conforme a dicho artículo, no se desprende que el cargo de Jefe de Construcción tenga responsabilidad respecto de lo señalado en el acto. De ahí, que de una apreciación de dicho numeral

se tiene que éste refiere a las atribuciones genéricas de subdirectores, jefes de unidades y de las oficinas operadoras.

Empero, la interpretación de dicho instrumento debe de considerarse de forma sistemática y por ende, sus disposiciones no deben de atenderse de forma aislada. Es así, que el propio numeral señala entre otros deberes, el ejercicio de las atribuciones que le confieran 1) las disposiciones aplicables y 2) el Director.<sup>44</sup> En consonancia con lo anterior, el Manual de Organización es una disposición que deriva por un lado de una potestad del Director y del propio Reglamento, como se contempla de la lectura de los artículos 17 y 23 que fundan su aplicabilidad:

### CAPÍTULO III DE LAS ATRIBUCIONES DEL DIRECTOR GENERAL

Artículo 15. Corresponde al Director, además de las señaladas en la Ley y demás ordenamientos aplicables, el ejercicio de las siguientes atribuciones.

...

---

<sup>44</sup> Artículo 26. Corresponde a los Subdirectores, Jefes de Unidades y de las Oficinas Operadoras el ejercicio de las siguientes atribuciones genéricas:

- I. Planear, programar, dirigir y controlar el desarrollo de las funciones encomendadas a las Unidades Administrativas a su cargo;
- II. Acordar con el Director lo referente a los asuntos cuyo trámite esté encomendado a las Unidades Administrativas a su cargo;
- III. Formular los dictámenes, opiniones o informes que les solicite el Director;
- IV. Coordinar los trabajos para proponer al Director los proyectos del Programa Operativo Anual de Actividades, así como el Proyecto del Presupuesto de Ingresos y Egresos de las Unidades Administrativas a su cargo;
- V. Ejecutar el Programa Anual de Actividades de las Unidades Administrativas a su cargo, aprobado por el Consejo;
- VI. Aprobar los programas y suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones y aquellos que les sean señalados por delegación o le correspondan por suplencia;
- VII. Coordinar sus actividades con las demás Unidades Administrativas de la Comisión;
- VIII. Proponer al Director las contrataciones, capacitación, licencias, promociones, remociones y ceses del personal de las Unidades Administrativas a su cargo;
- IX. Someter a la consideración del Director las medidas que tiendan a lograr el mejor funcionamiento de las Unidades Administrativas a su cargo;
- X. Asistir y apoyar técnicamente, en asuntos de su competencia, a Municipios, Organismos y particulares sobre los servicios que presta la Comisión;
- XI. Proporcionar previo acuerdo del Director, la información, datos o el apoyo técnico solicitado por las dependencias de la Administración Pública;
- XII. Rendir por escrito al Director, los informes que pueden ser por día, semana, mes y año según proceda de las actividades realizadas por las Unidades Administrativas a su cargo;
- XIII. Atender, en el ámbito de su competencia, todas aquellas disposiciones que emita el Consejo por conducto del Director; y
- XIV. Las demás que les confieran las disposiciones aplicables y las que les encomiende el Director.**

XV. **Expedir**, previa autorización del Consejo, **los manuales de organización**, de procedimientos y demás que requiera la prestación de los servicios;

...  
**CAPÍTULO IV**  
**DE LA ORGANIZACIÓN**

Artículo 17. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, así como para atender las acciones de control y evaluación que le corresponde, el Director se auxiliará de las siguientes Unidades Administrativas:

...  
El Organigrama General de la Comisión y **su Manual de Organización**, señalarán los niveles de jerarquía y funciones hasta Jefes de Oficina; **corresponderá a los manuales particulares de cada Unidad Administrativa señalar funciones** hasta los niveles de jefes de sección incluyendo las que realicen los trabajadores o empleados.

Artículo 23. **Cada una de las Unidades Administrativas se regirá por las disposiciones** del presente Reglamento Interno, por los **Manuales de Organización** y Procedimientos respectivo.

(Énfasis agregado)

Es así que no asiste la razón al revisionista y por ende, su argumento es **infundado** porque si bien, el artículo 26 del Reglamento no señala directamente como atribución específica la que le vinculan con el acto impugnado, de una interpretación sistemática se tiene que el Manual de Organización sí, al derivar de una potestad del Director y cuya aplicabilidad deriva del propio Reglamento.

Es así, que **las atribuciones que señalan en el Manual, son de observancia obligatoria para quien ocupe la jefatura del departamento de construcción de la Comisión del Agua para el Estado de Veracruz**, dentro de las que se encuentran la de verificar la documentación de avance de construcción y cuantificación de volúmenes de obra. Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad que pudiese recaer en el residente de obra o demás personas servidoras públicas que sean responsables del seguimiento de dichas obras.

**III.8. De la omisión de verificar la documentación de avance de construcción y cuantificación de volúmenes de obra y su relación con el daño patrimonial**

Cabe destacar que en la sentencia se hizo un pronunciamiento que no se controvertió en el recurso de revisión, esto es: que el motivo de la responsabilidad fue por la falta de solventación a diversas observaciones en las que se concluyó la **omisión** por parte del servidor público conforme a sus atribuciones señaladas en el Manual.

Como se refirió en la presente resolución, conforme a lo señalado por la Corte el principio de presunción de inocencia no es aplicable en procedimientos de responsabilidades resarcitorias y por ende, correspondía al hoy revisionista acreditar los fundamentos y hechos de su pretensión.<sup>45</sup>

Es decir, que el ex servidor público tenía la carga de demostrar que si realizó la verificación de documentación de avance de la construcción y cuantificación de volúmenes de obra relativos a:

- Volúmenes pagados y no ejecutados, respecto de la *Construcción del sistema de abastecimiento de agua potable (primera etapa) en la localidad de la Choapa, Municipio de Zongolica, Ver.*
- Deficiencias técnicas constructivas por trabajos mal ejecutados, respecto de la *Rehabilitación de planta de tratamiento de aguas residuales (1ª Etapa) en la localidad de Tlacotalpan, Municipio de Tlacotalpan, Ver.*
- Volúmenes pagados no ejecutados, respecto de la construcción del *Sistema de agua potable para las localidades de Tamiahua, Estero de Milpa, La Guasima, El Chapopote y El Moro, Municipio de Tamiahua, Ver.*

Con ello se hubiese desvirtuado la relación causal entre el reproche del Estado y el daño causado.<sup>46</sup> Sin embargo, al no contrarrestar idóneamente la omisión que se le imputó, no existen condiciones para eximirle de la responsabilidad resarcitoria por daño patrimonial.

<sup>45</sup> Tesis: 2a./J. 45/2020 (10a.), *op. cit.*, nota 23 de la presente resolución.

<sup>46</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 20 de la presente resolución.

Por lo tanto, resultan **infundadas** las aseveraciones del revisionista en los agravios segundo y quinto, relativos a que la autoridad debía de acreditar la documentación a verificar, toda vez que la carga de la prueba recayó sobre el servidor público por las razones anteriormente expuestas.

#### V. Fallo

Se confirma la sentencia de fecha diecisiete de marzo de dos mil veinte, emitida en primera instancia por la Cuarta Sala Unitaria y por la que se reconoce la validez de la resolución impugnada.

#### RESOLUTIVOS

**ÚNICO.** Se **confirma** la resolución emitida en primera instancia.

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 la magistrada habilitada **IXCHEL ALEJANDRA FLORES PÉREZ** con motivo de la licencia otorgada a la Titular de la Segunda Sala mediante Acuerdo del Pleno TEJAV/11/07/2020 y del contenido del oficio 06/2021/LSR, así como de los magistrados **ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ** y **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, este último en su carácter además de ponente, ante el secretario general de acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y firma.  
**DOY FE.**



**IXCHEL ALEJANDRA FLORES PÉREZ**  
Magistrada habilitada



**ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ**  
Magistrado



**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**  
Magistrado



**ANTONIO DORANTES MONTOYA**  
Secretario General de Acuerdos

Las presentes firmas corresponden a la resolución de la Sala Superior pronunciada el veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno en el Toca 185/2020, en la que se resolvió confirmar la sentencia de diecisiete de marzo de dos mil veinte emitida en el juicio 201/2017/4ª-II.