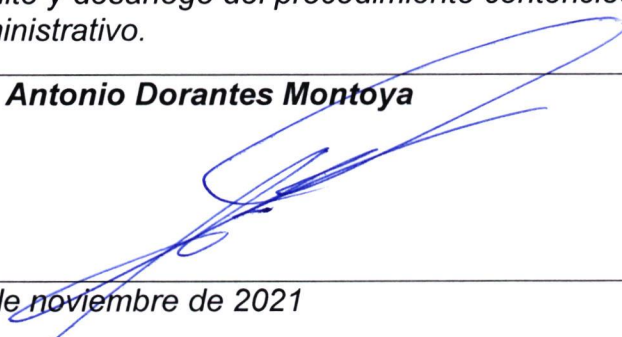
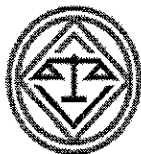




Leyenda de clasificación en modalidad confidencial

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>	Secretaría General de Acuerdos
<i>Identificación del documento</i>	Toca de revisión (EXP. TOCA 69/2021)
<i>Las partes o secciones clasificadas</i>	Nombre del recurrente.
<i>Fundamentación y motivación</i>	Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas. Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.
<i>Firma del titular del área</i>	Lic. Antonio Dorantes Montoya 
<i>Fecha y número del acta de la sesión del Comité</i>	25 de noviembre de 2021 ACT/CT/SO/11/25/11/2021



TOCA DE REVISIÓN: 69/2021

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:
660/2019/2ª-I

RECURRENTE: [REDACTED]
[REDACTED]

MAGISTRADO PONENTE:
LIC. ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ
GUTIÉRREZ

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:
LIC. ANDREA MENDOZA DÍAZ

XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA
LLAVE, DOS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIUNO.

SENTENCIA DEFINITIVA que **modifica** la sentencia dictada por la Segunda Sala el doce de enero de dos mil veintiuno, en el expediente 660/2019/2ª-I; así como, declara la **nulidad** de la resolución combatida, para los **efectos** que se precisan.

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1 Juicio contencioso. La C. [REDACTED]

[REDACTED]¹, por su propio derecho, acudió al juicio a combatir la resolución dictada en el procedimiento disciplinario administrativo 199/2018 el veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, mediante la cual, se le impone la sanción de **inhabilitación**, para que no desempeñe empleo, cargo o comisión en el servicio público estatal por el término de tres años².

1.2 Admisión de la demanda y autoridades demandadas.

Mediante acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve, la Segunda Sala de este Tribunal admitió a trámite la demanda y emplazó como autoridad demandada al **Director**

¹ En adelante: La actora.

² En adelante: La resolución combatida.

**General de Transparencia, Anticorrupción y Función Pública
de la Contraloría General del Estado de Veracruz³.**

1.3 Sentencia definitiva. El doce de enero de dos mil veintiuno, la referida Sala emitió sentencia definitiva⁴, en la que resolvió:

"I. Se reconoce la validez (...)".

1.4 Recurso de Revisión. La actora interpuso recurso de revisión contra la sentencia de trato. Por lo que mediante acuerdo de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, se radicó el Toca de revisión, se admitió a trámite el recurso, se designó como Ponente al magistrado **Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez**, se ordenó correr traslado de éste a las demás partes, para que formularan manifestaciones en torno dicho medio de defensa y se estableció que para la resolución del toca, la Sala Superior quedaría integrada por el magistrado ponente y los magistrados **Estrella A. Iglesias Gutiérrez** y **Pedro José María García Montañez**.

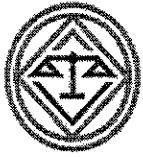
1.5 Turno a resolver. Luego de haberse instruido el recurso de revisión en términos de Ley, se turnaron los autos al magistrado ponente, para la emisión de la resolución que en derecho corresponde.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, es competente para resolver el recurso de revisión de conformidad con lo establecido en los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 67, fracción VI, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 1º, 5, 12, 14, fracción IV, de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; 1, 344, fracción II, 345 y 347 del Código de

³ En adelante: La autoridad demandada.

⁴ En adelante: La sentencia recurrida.



Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁵.

3. LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA

El recurso que en esta vía se resuelve cumple con lo previsto en los artículos 344 y 345 del Código, dado que lo interpone la actora, contra la sentencia en la que la Segunda Sala de este Tribunal resolvió la cuestión planteada en el juicio 660/2019/2ª-I; así como, interpone el recurso dentro del plazo legal con que contaba para tal efecto.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Planteamiento del caso.

El examen que se realiza al recurso de revisión revela que la pretensión de la actora es que esta Sala Superior **revoque** la sentencia recurrida y, en su lugar, emita una nueva en la que se declare la **nulidad** de la resolución combatida. Para conseguirlo, formuló los agravios que se sintetizan a continuación:

PRIMERO

- La Sala desestimó su primer concepto de impugnación con un razonamiento que carece de fundamentos y motivos.
- En la demanda sostuvo que por lo que se refiere a la observación FP-015/2016/009 ADM, el señalamiento se centra en afirmar una falta de consolidación de la información financiera de la Editora de Gobierno, pero no se tomó en cuenta la naturaleza jurídica ni la normatividad de ese ente público.
- Sostuvo que la Editora de Gobierno es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, acorde con lo previsto en los artículos 3, fracción III, inciso a y 33 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno.
- Del citado artículo 33, fracción IV, se observa que se encuentra facultado para recibir ingresos por la prestación de sus servicios, los que se destinan al desarrollo y atención de las actividades específicas de su competencia.
- De acuerdo con el artículo 230, inciso c, del Código Financiero para el Estado de Veracruz, los ingresos que percibe la Editora por la prestación de sus servicios se manejan por ella

⁵ En adelante: el Código

misma, quien asume la obligación de informar a la Secretaría de Finanzas mensualmente el monto recaudado para efectos de su consolidación y posterior reporte a la cuenta pública.

- En tal contexto, los actos de recaudación, integración contable y remisión de informe para consolidación de la Secretaría de Finanzas no son imputables al Jefe del Departamento de Recursos Financieros.
- La Editora de Gobierno del Estado emitía sus propios estados financieros mensuales reflejando los ingresos y gastos, los que se remitían a la Secretaría de Finanzas y al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación, lo que probó con nueve oficios.
- Por lo que contrario a lo que sostuvo la resolutora, la observación no le puede ser atribuida.
- En el Manual Específico de Organización de la Unidad Administrativa de la Secretaría de Gobierno, se establecen las responsabilidades del Departamento de Recursos Financieros; sin embargo, no prevé que tuviera a su cargo la consolidación financiera de la Editora de Gobierno.
- Lo anterior, demuestra la falta de fundamentación en que incurrió la demandada y la Sala Unitaria.
- Además, la Sala citó como fundamento de su consideración el Reglamento Interior publicado en la Gaceta Oficial del Estado el seis de diciembre de dos mil dieciséis, esto es, un ordenamiento publicado seis días posteriores a que dejó el cargo.

SEGUNDO

- La Sala omitió el examen de sus argumentos.
- En torno a la observación FP-015/2016/011 ADM, la Sala estima infundados sus argumentos, sin precisar cuál artículo de la Ley 539 de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado dispone que tenía a su cargo *“el registro contable de los ingresos obtenidos y la supervisión del ejercicio del presupuesto”*, por lo que incurrió en falta de fundamentación y motivación.
- No debe perderse de vista que la citada Ley establece la adjudicación directa como una modalidad de contratación, por lo que suponiendo que hubiera tenido alguna injerencia, la ley prevé la adjudicación directa como una excepción que posibilita la ejecución de acciones inmediatas sin efectuar el trámite ordinario que debe atenderse en las contrataciones ordinarias.
- Desde su demanda sostuvo que la resolución combatida no está debidamente motivada respecto de la imputación que se le hizo, lo que no fue analizado por la Sala Unitaria, pues de los numerales citados por la autoridad únicamente se desprende la existencia de la contratación directa, pero ninguno de ellos alude al cargo que tuvo en la Secretaría de Gobierno.



TERCERO

- La Sala omitió el examen de los argumentos de su demanda; así como en la página cinco realiza una afirmación falsa, pues no existe ningún ordenamiento que establezca que un miembro del Subcomité de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Enajenación de Bienes Muebles es responsable de las contrataciones realizadas por las Dependencias.
- Incluso esa afirmación es errónea, pues los artículos 5, 6 y 9, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado, establece las facultades de los Subcomités que son de carácter consultivo; así como dispone que los Titulares de las Unidades Administrativas son los facultados para realizar las contrataciones.
- Se le finca responsabilidad respecto de actos u omisiones que no se encontraban dentro de su ámbito de competencia, sino los responsables de la contratación eran el Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales y la Oficina de Adquisiciones.

CUARTO

- En la página seis de la sentencia, se sostiene que violó preceptos de la Ley de Adquisiciones y de la Ley de Responsabilidades, pero no se dice cuáles; así como, la resolutoria pierde de vista que, si en los Manuales de Organización y Procedimientos no se establece una obligación a cargo de un servidor público, no es posible que se le impute una responsabilidad respecto de una obligación que no le corresponde.
- En la sentencia ni en la resolución combatida no se cita el precepto que dispone que corresponde al Jefe de Departamento de Recursos Financieros, determinar el esquema de contrataciones de bienes y servicios, a nombre del Subcomité, es que estima no se tipificó la conducta.

QUINTO

- La Sala omitió argumentos formulados en la demanda.
- En la página 9, segundo párrafo, la Sala sostuvo que en la resolución para individualizar la sanción se tomaron en cuenta elementos como: la gravedad, la responsabilidad, las circunstancias económicas, etc.
- Sin embargo, basta imponerse de las páginas veintitrés y veinticuatro de la resolución combatida, se observa que la motivación empleada por la autoridad en cuanto a la gravedad es simplista, pues se limita a aludir los alcances de un Decreto, el cual, en ningún momento establece que la conducta es grave.
- La Sala soslayó que la sanción carece de fundamentación y motivación, pues no basta que la autoridad cite el precepto que la obliga a tomar en cuenta determinados aspectos, sino que la valoración debe justificar la sanción impuesta, esto es, para obtener el grado de responsabilidad, debe ponderar los

elementos objetivos y subjetivos del caso concreto, a fin de que no se convierta en un enunciado literal y dogmático.

SEXTO

- La Sala omitió el análisis de argumentos de su defensa.
- En las páginas doce y trece, se desestima su argumento relativo a la que la demandada no es competente para aplicar la sanción y termina dilucidando una cuestión no planteada en la demanda.
- En su demanda lo que sostuvo es que la Dirección demandada carece de competencia para determinar una sanción de inhabilitación, según se desprende del artículo 56, fracción V, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El área administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada, al desahogar la vista del recurso, sostuvo la legalidad de la sentencia recurrida.

4.2 Problemas jurídicos a resolver.

El examen que se realiza a los argumentos de las partes de frente con la sentencia recurrida, revela la existencia de problemas jurídicos a resolver, que son:

4.2.1 Determinar si la Sala Unitaria faltó al principio de congruencia al analizar el séptimo concepto de impugnación de la demanda.

4.2.2 Determinar si en la sentencia se incurrió en falta de fundamentación y motivación al resolver los argumentos a que alude la recurrente en torno a la observación FP-015/2016/009 ADM.

4.2.3 Determinar si en la sentencia se incurrió en indebida fundamentación y motivación al resolver los argumentos a que alude la recurrente en torno a la observación FP-015/2016/011 ADM.

4.2.4 Determinar si es indebido el examen que realizó la Sala Unitaria al argumento de la actora en cuanto a que no se motivó la individualización de la sanción.



4.3 Estudio de los problemas jurídicos.

4.3.1 El examen que realizó la Sala Unitaria del séptimo concepto de impugnación de la demanda es congruente con lo efectivamente planteado.

En efecto, tal como lo sostiene el recurrente, en las páginas doce y trece de la sentencia recurrida, la Sala analizó dicho argumento.

Al respecto, la Sala estimó **inoperante** el argumento del hoy recurrente en el que sostuvo que desde su perspectiva de lo dispuesto en el artículo 56, fracción V, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, la Contraloría carece de competencia para aplicar una inhabilitación.

La resolutora en síntesis sostuvo que debe distinguirse entre la **determinación** de una sanción y la **aplicación** de una sanción; así como, que la **determinación compete a la autoridad sustanciadora del procedimiento de responsabilidad**.

De lo anterior, se aprecia que contra lo que sostiene la recurrente, la Sala Unitaria sí analizó lo que planteó en la demanda.

Cabe mencionar que esta Sala Superior coincide con lo razonado por la Sala Unitaria, pues contra lo que sostiene la recurrente, la Dirección demandada sí cuenta con competencia para imponer la sanción.

En efecto, el examen que se realiza a la resolución combatida permite conocer que esa autoridad a fin de justificar su competencia para dictar esa resolución, citó los artículos 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, artículo tercero transitorio, párrafo cuarto, de la Ley General de responsabilidades Administrativas, cuarto transitorio de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz, 23, fracciones V, VI, X, XXXII y LXXI del Reglamento Interior de la Contraloría General, publicado en la Gaceta Oficial del

Estado el ocho de agosto de dos mil diecisiete y noveno transitorio del Reglamento Interior de la Contraloría, publicado en el mismo medio de difusión oficial el cuatro de abril de dos mil dieciocho.

Ahora, basta imponerse de esos numerales para corroborar que facultan a la autoridad para dictar la resolución combatida; por lo anterior, se considera correcto lo que resolvió al respecto la Sala Unitaria.

4.3.2 En la sentencia se incurrió en falta de fundamentación y motivación al resolver los argumentos a que alude la recurrente en torno a la observación FP-015/2016/009 ADM.

En efecto, la hoy recurrente en la demanda sostuvo que la Editora de Gobierno del Estado es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno; que éste recibe ingresos por la prestación de sus servicios; que esos ingresos son administrados por ella misma; y, tiene la obligación de informar a la Secretaría de Finanzas mensualmente el monto recaudado para su consolidación y reporte a la cuenta pública.

Así como, apoyó sus argumentos en los artículos 3, fracción III, inciso a, 33 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno y 230, inciso c, del Código Financiero del Estado.

En síntesis, la Sala Unitaria calificó esos argumentos de *inoperantes*, bajo la consideración de que la Editora de Gobierno del Estado es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Y que, si la actora se desempeñó como Jefe de Departamento de Recursos Financieros de la Secretaría, tenía responsabilidad sobre los actos de recaudación, integración contable y remisión de informe para consolidación ante la Secretaría de Finanzas y Planeación.

Así como, citó como fundamento de su razonamiento el artículo 3 del **Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, publicado en la Gaceta Oficial del Estado, número extraordinario 486, de seis de diciembre de dos mil dieciséis.**



De lo anterior, se observa que tal como lo sostiene la recurrente, el ordenamiento citado por la Sala Unitaria no es aplicable al caso, dado que el ordenamiento que se encontraba vigente durante el periodo que la actora ocupó el cargo público era el **Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, publicado en la Gaceta Oficial del Estado, número extraordinario 96, de treinta y uno de marzo de dos mil once.**

Esto, porque según se aprecia de la resolución combatida la actora desempeñó el cargo de **Jefe de Departamento de Recursos Financieros de la Secretaría de Gobierno** del dieciséis de agosto de dos mil quince al **treinta de noviembre de dos mil dieciséis.**

En segundo lugar, la Sala Unitaria incurrió en insuficiente motivación pues omitió realizar un razonamiento con el que justificara que los argumentos y fundamentos citados por la hoy recurrente no podían eximirla de responsabilidad.

En tal escenario, la sentencia recurrida viola lo previsto en los artículos 116 y 325, fracción IV, del Código.

Esta Sala Superior en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 347, fracción III, del Código, en sustitución de las facultades de la Sala Unitaria al realizar el examen de los argumentos de la actora estima que son **infundados.**

En efecto, en la resolución combatida la observación FP-015/2016/009 ADM, se describió de la siguiente manera: *"De la revisión y análisis de los ingresos de la Secretaría se detectó la falta de consolidación en su información financiera de los movimientos contables y saldos de los ingresos correspondientes a las operaciones realizadas por la Editora de Gobierno, incumpliendo lo establecido en los artículos 33, 34, 44 y 52 párrafo segundo de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 18 fracción XV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio*

de la Llave⁶; 186 fracción XI, 187 fracción IV, 285 y 286 del Código Financiero para el Estado de Veracruz⁷".

De lo anterior se aprecia que la irregularidad contable detectada consiste en que *se omitió consolidar en la información financiera de la Secretaría, los movimientos contables y saldos de los ingresos relativos a las operaciones realizadas por la Editora de Gobierno.*

A juicio de esta Sala Superior, los preceptos legales citados en la propia resolución justifican la existencia de la irregularidad contable detectada, dado que de éstos se desprende que la Administración de la Editora de Gobierno del Estado corresponde al Secretario de Gobierno; así como, compete a la unidad administrativa de la Secretaría: consolidar la información presupuestal y contable de ésta de acuerdo con las leyes aplicables; consolidar la información contable, financiera, presupuestal, programática y económica de la Secretaría de acuerdo con sus necesidades y cumplir sus requerimientos; y, es responsable que la información consolidada proporcionada a la

⁶ Artículo 18. Son atribuciones del **Secretario de Gobierno**, conforme a la distribución de competencias que establezca su reglamento interior, las siguientes:

(...)

XV. Administrar la Editora de Gobierno del Estado y vigilar todo lo relacionado con la Gaceta Oficial;

⁷ Artículo 186. Los respectivos titulares de las unidades administrativas en las dependencias o entidades de su adscripción, serán responsables del ejercicio del gasto público asignado a la dependencia o entidad de que se trate, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, este Código, la Ley de Contabilidad, la Ley de Disciplina y demás disposiciones aplicables, para lo cual contarán con las siguientes responsabilidades en el ejercicio del gasto público:

(...)

XI. Llevar el control presupuestal y establecer los procedimientos para la correcta y transparente aplicación de los fondos públicos, tanto en materia de gasto corriente como de inversión pública;

(...)

Artículo 187. Son facultades exclusivas de las unidades administrativas de las dependencias las siguientes:

(...)

IV. Consolidar la información presupuestal y contable de la Dependencia, de acuerdo a la Ley de Contabilidad y demás disposiciones aplicables, y

(...)

Artículo 285. Corresponde a las unidades administrativas consolidar la información contable, financiera, presupuestal, programática y económica de la dependencia o entidad, de acuerdo con sus necesidades y para cumplir los requerimientos de la Secretaría.

Artículo 286. Las unidades administrativas serán responsables de que la información consolidada que proporcionen a la Secretaría, cumpla con las normas y lineamientos establecidos.



Secretaría de Finanzas cumpla con las normas y lineamientos establecidos.

Desde la perspectiva de la actora [hoy recurrente] los movimientos contables y saldos de ingresos de la Editora de Gobierno del Estado no tenían que consolidarse en la información financiera de la Secretaría, porque por tratarse de un órgano desconcentrado que recibe ingresos por los servicios que presta, a ésta le correspondía informar a la Secretaría de Finanzas los ingresos obtenidos.

A juicio de esta Sala Superior esos argumentos son **infundados**, dado que de los numerales citados como fundamento de la irregularidad contable detectada, no se observa que la Secretaría se encontrara eximida de consolidar en su información los movimientos contables y saldos de ingresos de la Editora de Gobierno del Estado, por tratarse de un órgano desconcentrado; por el contrario, lo que se observa es que la administración de ésta, le correspondía al Secretario de Gobierno y a la Unidad Administrativa de la Secretaría, le correspondía consolidar la información de toda la Secretaría, sin distinguir entre ésta y sus órganos desconcentrados y descentralizados.

Cabe destacar que de los preceptos en que apoya su razonamiento la actora tampoco se desprende que la Secretaría no tuviera que consolidar en su información financiera los movimientos contables y saldos de ingresos correspondientes a la Editora de Gobierno del Estado, sino lo que se observa es una obligación a cargo de la Editora de Gobierno del Estado consistente en informar a la Secretaría mensualmente el monto de lo recaudado, para que ésta, a su vez, lo reporte en la cuenta pública⁸.

⁸ **Artículo 230.** Todos los fondos que dentro del territorio estatal se recauden por diversos conceptos fiscales y otros que perciba el Gobierno del Estado, por cuenta propia o ajena, se concentrarán invariablemente en la Secretaría, con excepción de:
(...)

c) Los ingresos producto de la prestación de servicios públicos que administren las entidades.

En los casos señalados en las fracciones anteriores, quien realice la recaudación deberá informar a la Secretaría mensualmente el monto de lo recaudado, para que ésta, a su vez, lo reporte en la cuenta pública. Asimismo, quien recaude observará las normas relativas a tesorería, contabilidad y control que en este Código, en la Ley de Contabilidad y demás disposiciones se establezcan y le sean aplicables.

Sentado lo anterior, en la resolución combatida para justificar la responsabilidad que se determinó en perjuicio de la actora, se sostuvo que durante el ejercicio de su cargo incumplió las obligaciones previstas en los numerales 11 y 12 de las funciones del Jefe de Departamento de Recursos Financieros del Manual Específico de Organización del Departamento de Recursos Financieros e incluso se reprodujeron esos numerales.

En efecto, de los motivos y fundamentos consignados en la propia resolución, se aprecia que la actora [hoy recurrente], durante el ejercicio del cargo público que ostentó, tenía las siguientes obligaciones: **1. Vigilar el registro presupuestal y contable de los egresos e ingresos realizados en el ejercicio**, con apego a la normatividad establecida en la materia; **2. Supervisar la emisión mensual de los Estados Financieros de la Secretaría de Gobierno con el registro de operaciones financieras y contables** para su presentación a SEFIPLAN (sic).

Así como, se indicó que respecto de la observación FP-015/2016/009 ADM su responsabilidad radica en *“no vigilar el registro contable de los ingresos obtenidos, en apego a la normatividad establecida”*.

De lo anterior, se aprecia que es inexacto el argumento de la actora en el sentido de que en el Manual de trato no prevé que tuviera a su cargo *“la consolidación financiera de la Editora de Gobierno del Estado”*, pues pierde de vista que la irregularidad contable no es que no se haya realizado esa consolidación, sino lo que detectó la autoridad durante el ejercicio de facultades de comprobación fue que *“en la información financiera de la Secretaría, no se consolidaron los movimientos contables y saldos de ingresos de las operaciones de la Editora de Gobierno”*.

Así como, en ningún momento se le responsabilizó por *“omitir la consolidación financiera de la Editora de Gobierno”*, sino la responsabilidad que le fue imputada es que en el ámbito de sus responsabilidades se encontraba la de *vigilar el registro contable de*



los ingresos obtenidos, pero no lo hizo, lo que derivó en la irregularidad contable ya descrita.

4.3.3 En la sentencia se incurrió en indebida fundamentación y motivación al resolver los argumentos a que alude la recurrente en torno a la observación FP-015/2016/011 ADM.

El examen que se realiza a la sentencia recurrida revela que, desde la perspectiva de la Sala Unitaria en el segundo concepto de impugnación de la demanda, la hoy recurrente sostuvo que no se le puede fincar responsabilidad respecto de la citada observación porque no tuvo a su cargo los procedimientos de contratación.

La Sala Unitaria calificó de *inoperantes* esos argumentos con base en el razonamiento que se reproduce a continuación:

"(...) las observaciones imputadas a la servidora pública derivan de no vigilar el registro contable de los ingresos obtenidos, en apego a la normatividad establecida y por no supervisar el ejercicio del presupuesto, lo cual claramente se encontraba dentro de sus funciones como Jefe del Departamento de Recursos Financieros a la luz de la Ley número 539 de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz".

Asiste razón a la recurrente, en el sentido de que no se mencionó el o los preceptos de la Ley 539 que prevé que como Jefe del Departamento de Recursos Financieros de la Secretaría de Gobierno tenía las funciones mencionadas por la Sala Unitaria.

Incluso el examen integral que se realiza a ese ordenamiento revela que esa Ley no prevé las funciones, obligaciones o atribuciones del puesto denominado "*Jefe del Departamento de Recursos Financieros de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz*"; por lo tanto, en la sentencia se incurrió en una indebida fundamentación y motivación.

En la página cinco de la sentencia recurrida se lee: *“no puede eximirse de responsabilidad a la servidora pública sancionada pues en su cargo era miembro del Subcomité de Adquisiciones, Servicios y Enajenación de Bienes Muebles de la Secretaría de Gobierno y por ende, responsable de las contrataciones controvertidas que motivan las observaciones que le fueron imputadas”*.

En esa parte de la sentencia, tal como lo sostiene la recurrente, la resolutora incurrió en falta de fundamentación pues no citó el o los preceptos legales de los que se desprende su consideración de que los miembros del Subcomité son responsables de las contrataciones controvertidas.

Lo mismo sucede con la consideración consignada en la página seis de la sentencia recurrida en donde se sostiene que la actuación de la hoy recurrente violó disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dado que no se precisaron cuáles son los preceptos que desde la perspectiva de la resolutora fueron violados.

En tal escenario, la sentencia recurrida viola lo previsto en los artículos 116 y 325, fracción IV, del Código.

Por lo tanto, esta Sala Superior en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 347, fracción III, del Código, en sustitución de las facultades de la Sala Unitaria procede a analizar los argumentos que la actora estima no fueron analizados o indebidamente analizados en la sentencia recurrida.

Para lo anterior, es indispensable extraer de la resolución combatida cuál es la irregularidad detectada, cuál es la responsabilidad imputada a la actora respecto de esa irregularidad y los fundamentos en que la demandada sustenta su determinación.

En efecto, la observación FP-015/2016/011 ADM consiste en: *“La Secretaría llevó a cabo contrataciones por **adjudicación directa** que de acuerdo a los importes ejercidos debieron realizarse*



a través de **licitaciones simplificadas (...)**", con lo que se incumplió con lo previsto en los artículos 26, fracción II, 27, fracción III, 55 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 186, fracciones XI y XLI del Código Financiero del Estado de Veracruz⁹.

La responsabilidad que se imputó a la hoy recurrente [actora] en torno a esa irregularidad en el ejercicio del gasto público, es que *"no supervisó el ejercicio del presupuesto de acuerdo a la normatividad"*, a pesar que en el ejercicio del cargo público que tuvo de acuerdo con los numerales 2, 3 y 18 del Manual Específico de Organización del Departamento de Recursos Financieros, era responsable de: **1. Supervisar el ejercicio del presupuesto** autorizado a la Secretaría de Gobierno, de acuerdo con la programación y normatividad establecidas en la materia; **2. Analizar** y revisar la información programática, presupuestal y financiera de la Secretaría de Gobierno, para establecer procedimientos que se

⁹ **Artículo 26.-** Las instituciones, bajo su estricta responsabilidad, efectuarán sus contrataciones conforme a alguno de los procedimientos siguientes:

(...)

II. Licitación simplificada, mediante invitación a cuando menos tres proveedores; y

(...)

Artículo 27.- Las dependencias, organismos y entidades señaladas en el artículo 1 de esta Ley se sujetarán, en los procedimientos de contratación, a los montos y modalidades siguientes:

(...)

III. La que se encuentre entre los 90,806 y los 1,135 salarios mínimos general vigentes en la zona económica de la localidad, se hará en licitación simplificada; y

(...)

Artículo 55.- Las instituciones podrán celebrar contrataciones, a través de **adjudicación directa, previa autorización del subcomité** y sin necesidad de efectuar el procedimiento establecido en el artículo 35 de esta Ley, siempre que el área usuaria emita un dictamen de procedencia, que funde y motive esta determinación, cuando:

(...)

Artículo 186. Los respectivos titulares de las unidades administrativas en las dependencias o entidades de su adscripción, serán responsables del ejercicio del gasto público asignado a la dependencia o entidad de que se trate, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, este Código, la Ley de Contabilidad, la Ley de Disciplina y demás disposiciones aplicables, para lo cual contarán con las siguientes responsabilidades en el ejercicio del gasto público:

(...)

XI. Llevar el control presupuestal y establecer los procedimientos para la correcta y transparente aplicación de los fondos públicos, tanto en materia de gasto corriente como de inversión pública;

(...)

XLI. Verificar y comprobar que las áreas administrativas cumplan con las normas y disposiciones en materia de contratación y pago de personal, contratación de servicios, control, adquisiciones, arrendamientos, conservación, mantenimiento, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles; almacenes y demás activos y recursos materiales, y

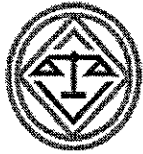
utilizaran en la correcta y transparente aplicación de los recursos autorizados de las unidades presupuestales; y, **3.** Participar como **miembro del Subcomité** de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Enajenación de Bienes Muebles de la Secretaría de Gobierno.

De lo anterior se aprecia que tanto la irregularidad como la responsabilidad administrativa determinada en perjuicio de la actora se encuentran debidamente fundadas y motivadas, en razón de que las razones particulares expresadas por la demandada se adecuan a las disposiciones normativas también apuntadas.

El tal escenario, son **infundados** los argumentos de la recurrente en el sentido de que la autoridad no citó los fundamentos que justificaran la responsabilidad administrativa que determinó en su perjuicio en torno a la observación FP-015/2016/011 ADM, pues pierde de vista que citó las normas de las que se obtiene que en su carácter de Jefe de Departamento de Recursos Financieros tenía la obligación de *supervisar que el ejercicio del presupuesto asignado a la Secretaría se realizara de acuerdo con la normatividad aplicable*; así como, que la demandada expresó que durante el ejercicio de ese cargo público incumplió esa obligación, dado que se ejercieron recursos respecto de contrataciones por *adjudicación directa*, cuando por el **monto ejercido** debieron realizarse por *licitación simplificada*.

En tal escenario, es inexacto el argumento de la actora de que *“se fincó responsabilidad respecto de actos u omisiones que no se encontraban dentro de su ámbito de competencia, sino que los responsables de la contratación eran el Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales y la Oficina de Adquisiciones”*, pues contra ese argumento, de los fundamentos y motivos consignados en la resolución combatida se aprecia que se le fincó responsabilidad por omitir cumplir las obligaciones que tenía encomendadas, en específico *“no supervisar el ejercicio del presupuesto de acuerdo a la normatividad establecida”*.

No benefician a la recurrente sus argumentos de que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación



de Bienes Muebles del Estado establece la modalidad de “*adjudicación directa*” para las contrataciones de bienes y servicios.

Esto, porque tal como ha sido analizado, en la resolución combatida no se sostuvo que la irregularidad consista en que se llevaron a cabo contrataciones mediante una modalidad no prevista en la Ley, sino lo que se estableció es que **se llevaron a cabo contrataciones mediante el procedimiento de adjudicación directa que por su monto debieron ser realizadas mediante el procedimiento de licitación simplificada**; de donde se sigue que tales argumentos devienen **inoperantes** por no controvertirse la fundamentación y motivación que rige la resolución combatida.

Por la misma razón, son **inoperantes** los argumentos de la actora en el sentido de que en la resolución combatida no se apuntó ningún precepto del que pueda dilucidarse que “*tenía a su cargo determinar el esquema de contrataciones de bienes y servicios*”, pues como ya se indicó, en la resolución combatida no se expresó que hubiera incumplido tal obligación, sino lo que se le imputó es que omitió cumplir su obligación de “*supervisar el ejercicio del presupuesto de acuerdo a la normatividad establecida*”.

4.3.4 Es indebido el examen que realizó la Sala Unitaria del argumento de la actora en cuanto a que no se motivó la individualización de la sanción.

En las páginas seis y siete de la sentencia recurrida, la Sala Unitaria sostuvo que en el quinto concepto de impugnación de la demanda la actora [hoy recurrente] expresó que en la resolución combatida *se tildo de grave la conducta sin justificación*, dado que la demandada se limitó a aludir los alcances del Decreto número 349 que aprueba el Informe de Resultados de las Cuentas Públicas del año 2016, en el cual, no se aludió a que las observaciones detectadas fueran graves.

Para resolver ese argumento, la Sala expresamente consignó:

“(...) la autoridad sancionadora debidamente observó lo siguiente: la gravedad de la responsabilidad, las circunstancias sociales y

culturales del servidor público, el nivel jerárquico, los medios de ejecución y la conducta de los que intervinieron, la antigüedad en el servicios(sic), la reincidencia, y el monto del beneficio; lo que desde luego, cumple con el principio de tipicidad al imponer la sanción. Consecuentemente, se califican(sic) como inoperante el concepto de impugnación en examen.

Asiste razón a la recurrente, en el sentido de que la resolutora no abordó el examen de su argumento, pues como se aprecia de lo que se quejó en el quinto concepto de impugnación de la demanda fue la motivación empleada por la autoridad para estimar grave la conducta y no que en la resolución no se hubieran tomado los elementos previstos en la Ley, para individualizar la sanción.

En tal escenario, la sentencia recurrida viola lo previsto en los artículos 116 y 325, fracción IV, del Código.

Por lo tanto, esta Sala Superior en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 347, fracción III, del Código, en sustitución de las facultades de la Sala Unitaria procede a estudiar el argumento no analizado en la sentencia recurrida.

Para eso es necesario extraer de la resolución combatida, los fundamentos y motivos en que descansa la imposición de la sanción.

En efecto, en la resolución combatida se impone a la hoy actora una sanción de **inhabilitación de tres años**, con fundamento en el artículo 53, fracción VI, inciso a, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, que dispone:

ARTICULO 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:
(...)

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.



Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro indebido o una afectación patrimonial, aplicará lo siguiente:

a) Si el monto del lucro indebido o afectación patrimonial fuere inferior a cien veces el salario mínimo diario general vigente en la zona económica donde preste sus servicios el servidor público, la sanción por inhabilitación será de **seis meses a tres años**;

Tal como le menciona el recurrente en las páginas veintidós a veinticuatro de la resolución combatida, la demandada sostuvo haber atendido los elementos previstos en el artículo 54 de la citada Ley, para efectos de **individualizar** la sanción. Por lo que se refiere a la **gravedad**, consignó:

"(...) Se considera grave considerando los argumentos antes expuestos y la conducta desplegada por parte de el (sic) C. (...), derivada de la atención de lo establecido en el Artículo Primero, Fracción VII del Decreto 349 (...)".

Asiste razón a la hoy recurrente, pues de lo expresado por la demandada no es posible extraer en razonamiento válido que explique la gravedad de la responsabilidad fincada.

Cabe mencionar que tanto los principios como las técnicas garantistas desarrolladas por el derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador, en virtud de que ambos son manifestaciones del ius puniendi del Estado.

Así, al aplicarse sanciones administrativas deben considerarse los elementos previstos por el derecho penal para la individualización de la pena, que señalan al juzgador su obligación de ponderar tanto aspectos objetivos (circunstancias de ejecución y gravedad del hecho ilícito) como subjetivos (condiciones personales del agente, peligrosidad, móviles, atenuantes, agravantes, etcétera), pues de lo contrario, la falta de razones suficientes impedirá al servidor público sancionado conocer los criterios fundamentales de la decisión, aunque le permita cuestionarla.

En ese contexto, para que una sanción administrativa se considere debidamente fundada y motivada, no basta que la autoridad cite el precepto que la obliga a tomar en cuenta

determinados aspectos, sino que esa valoración debe justificar realmente la sanción impuesta, es decir, para obtener realmente el grado de responsabilidad del servidor público en forma acorde y congruente, aquélla debe ponderar todos los elementos objetivos (circunstancias en que la conducta se ejecutó) y subjetivos (antecedentes y condiciones particulares del servidor público y las atenuantes que pudieran favorecerlo), conforme al caso concreto, cuidando que no sea el resultado de un enunciado literal o dogmático de lo que la ley ordena, y así la sanción sea pertinente, justa, proporcional y no excesiva.

Esos razonamientos fueron desarrollados por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y se aprecian en la tesis aislada de rubro: **RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA QUE SE CONSIDERE DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA, LA AUTORIDAD DEBE PONDERAR TANTO LOS ELEMENTOS OBJETIVOS COMO LOS SUBJETIVOS DEL CASO CONCRETO**¹⁰.

En tal contexto, la resolución combatida viola lo previsto en el artículo 7, fracción II, del Código, pues la gravedad no está suficientemente motivada, lo que resulta relevante dado que se impuso a la actora el máximo de la sanción prevista en el citado artículo 53, fracción VI, inciso a, de la Ley de Responsabilidades.

5. EFECTOS DEL FALLO

De lo expuesto se aprecia que resultaron **parcialmente fundados** los agravios del recurso.

Así como, existen consideraciones de la sentencia de primera instancia que quedan **firmes**. Esto, por no haber resultado útiles los agravios formulados en el recurso o, en su caso, por tratarse de consideraciones no controvertidas.

¹⁰ Registro digital: 170605, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Materias(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A.604 A, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1812, Tipo: Aislada.

En tal escenario, acorde con lo previsto en el artículo 347, fracción III, del Código, se **modifica** la sentencia dictada por la Segunda Sala de este Tribunal el doce de enero de dos mil veintiuno, por lo que para la solución del conflicto deben regir las consideraciones formuladas en este fallo en torno a los argumentos que esta Sala Superior analizó en sustitución de las facultades de la Sala Unitaria.

Así como, con fundamento en el artículo 326, fracción II, del Código, se declara la **nulidad** de la resolución combatida, para el **efecto** de que se emita una nueva resolución en la que, de manera clara, congruente, suficiente, fundada y motivada, se individualice la sanción a la actora. En el entendido que la nueva resolución no deberá agravar su situación actual.

5.1 Plazo para el cumplimiento.

Una vez que cause ejecutoria la presente sentencia, deberá ser cumplida por la demandada dentro de los **tres** días hábiles siguientes a aquél en que sea legalmente notificada de la misma, debiendo dar aviso a la Segunda Sala Unitaria, en un plazo no mayor a veinticuatro horas, de su cumplimiento o de las acciones tendientes a ello ya que en caso contrario se hará acreedora a una multa consistente en cincuenta Unidades de Medida y Actualización (UMA's), acorde con lo previsto en el artículo 331 del Código, lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades administrativas y penales a que el incumplimiento de la presente determinación pudiera dar lugar.

6. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **modifica** la sentencia de doce de enero de dos mil veintiuno, emitida por la Segunda Sala de este Tribunal en el juicio 660/2019/2ª-I de su índice.

SEGUNDO. Se declara la **nulidad** de la resolución combatida, para los **efectos** que se precisan.

TERCERO. Notifíquese como corresponda a la actora y por oficio a la demandada, en términos del artículo 37 del Código.

CUARTO. Publíquese el presente asunto por boletín jurisdiccional, en términos del artículo 36, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

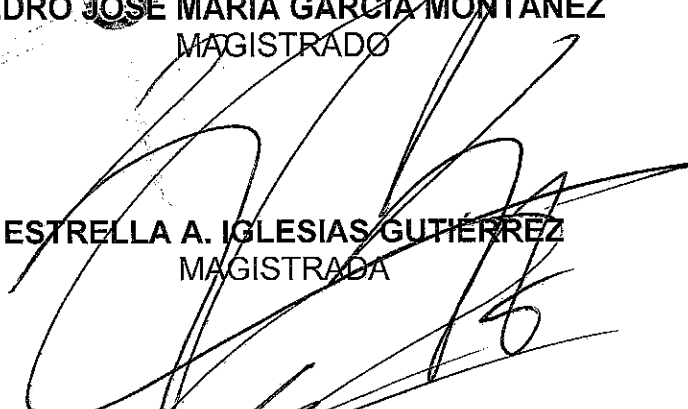
Así lo resolvieron por unanimidad de votos los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, **MAGISTRADOS ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ, ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ y PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, siendo el primero de los nombrados el ponente del presente fallo, ante el Secretario General de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y da fe.



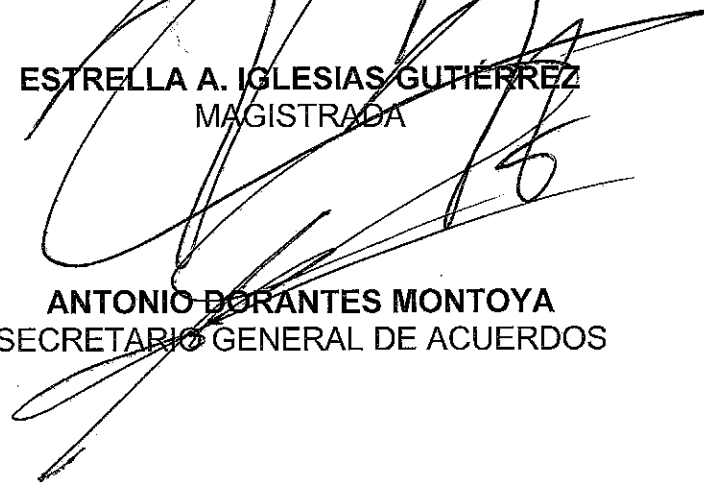
ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ
MAGISTRADO



PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
MAGISTRADO



ESTRELLA A. IGLESIAS GUTIÉRREZ
MAGISTRADA



ANTONIO DORANTES MONTOYA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS