



### **Leyenda de clasificación en modalidad confidencial**

En cumplimiento al dispositivo 63 de los Lineamientos en materia de Clasificación y desclasificación de información, así como para elaborar versiones públicas se indica lo siguiente:

Nombre del área administrativa	<b>PRIMERA SALA</b>
Identificación del documento	<b>Juicio Contencioso Administrativo</b> <b>(EXP.631/2019/1ª-V)</b>
Las partes o secciones clasificadas	<b>Nombre del actor.</b>
Fundamentación y motivación	<p>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas.</p> <p>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</p>
Firma del Secretario de Acuerdos:	<b>Lic. Luis Alejandro Tlaxcalteco Tepetla.</b> 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	25 de marzo de 2021 <b>ACT/CT/SO/03/25/03/2021</b>



## RESULTANDOS.

### 1. Antecedentes del caso.

Mediante escrito recibido en fecha seis de septiembre de dos mil diecinueve en la Oficialía de Partes de este Tribunal, la ciudadana **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** demandó en la vía contenciosa administrativa como acto impugnado la resolución de fecha doce de agosto de dos mil diecinueve, dictada por la Dirección General de Transparencia, Anticorrupción y Función Pública de la Contraloría General del Estado de Veracruz, emitida dentro de los autos del Procedimiento Disciplinario Administrativo número 081/2019 y en el cual se resuelve determinarle una sanción consistente en inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público estatal por el término de diez años, así como una sanción económica por la cantidad de \$187,626,039.00.

En nueve de septiembre de dos mil diecinueve, este Tribunal determina admitir la demanda, y no conceder la suspensión solicitada respecto de la ejecución de la sanción administrativa de inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público estatal por el término de diez años, empero, concedió la suspensión respecto del registro de las sanciones en el libro de servidores públicos sancionados en la Dirección General de Transparencia, Anticorrupción y Función Pública de la Contraloría General del Estado de Veracruz, así como la referida a la sanción económica individual por la cantidad de \$187,626,039.00.

Inconforme con lo anterior, el Licenciado José Carlos Espíritu Cabañas, en su carácter de Director Jurídico de la Contraloría General del Estado de Veracruz, mediante escrito de fecha dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve, promovió recurso de reclamación, mismo que fue admitido por acuerdo de fecha veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve y en el que se ordena

dar vista a la parte actora para que en el término de tres días manifieste lo que a su derecho convenga.

Por acuerdo de fecha quince de octubre de dos mil diecinueve se tiene por presentada a la parte actora dando contestación a la vista otorgada y por ende se ordena turnar los autos a resolver, lo cual se hace en los términos que se exponen en lo sucesivo.

## **2. Puntos a resolver.**

La reclamante alude que le causa agravio el proveído de nueve de septiembre de dos mil diecinueve, en cuanto a que se dejó de observar lo dispuesto en los artículos 305, 307 segundo párrafo y 308 del Código, ya que de acuerdo con dichas disposiciones la suspensión no debe otorgarse si se sigue perjuicio al interés público y se contravienen las normas de orden público.

Además, realiza una relatoría de los artículos 192, 194 y 244 del Código, de los similares 1, 25, 35, 52 y 54 del Código Financiero del Estado de Veracruz, así como de los numerales 54 y 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz abrogada, pero aplicable al caso concreto.

Alega que, del articulado mencionado, se desprende que la sanción económica individual se trata de un crédito fiscal; que la autoridad fiscal que tiene la obligación de realizar el cobro de dicho crédito fiscal es la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, ello mediante el procedimiento administrativo de ejecución; que la suspensión de este procede cuando el interesado promueva el recurso de revocación o el juicio de nulidad, solicitándola ante la oficina ejecutora, exhibiendo copia del escrito de impugnación y la garantía del interés fiscal. Añade que en el caso de que este Tribunal opte por ordenar la suspensión del acto consistente en la sanción económica impuesta debe asegurarse que se garantice el interés fiscal de conformidad con las leyes del procedimiento de ejecución.

Enfatiza que se tomaron en cuenta las particularidades de la ex servidora responsable al momento de determinar la sanción económica, condenándosele al pago de tres tantos de la afectación patrimonial que se le atribuye.

Posteriormente, relata las conclusiones respecto a que este Tribunal al momento de proveer sobre la suspensión de un crédito fiscal como lo es la sanción económica, debió asegurarse de que se garantizara el interés fiscal de conformidad con los artículos 244 y 307 del Código y los numerales 52 y 54 del Código Financiero para el Estado de Veracruz, considerando que existe una omisión que le causa agravio pues el acuerdo fue dictado en contravención a dichas normas que establecen el procedimiento de ejecución administrativo y su suspensión.

Agrega que resulta ilegal la calificación de inconstitucional y excesiva que otorga este Tribunal a la imposición de la sanción económica, pues contrario a lo sostenido en el proveído recurrido, si se consideraron las particularidades de la ex servidora pública responsable de conformidad con los artículos 54 y 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz.

Concluye la recurrente sus agravios, arguyendo que los efectos de la suspensión no pueden coincidir con los de la sentencia toda vez que ello equivaldría a que la Primera Sala de este Tribunal prejuzgara sobre el acto impugnado, anticipando con ello los efectos protectores de una sentencia que posiblemente no le sea favorable al actor, aunado a que la actora al momento de solicitar la suspensión no acredita su interés legítimo ni el daño irreparable, contrario a que de concederse la suspensión sin atender las disposiciones legales citadas se causaría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público.

Por su parte la actora, al momento de desahogar la vista concedida manifestó que debe desecharse el recurso de reclamación porque quien lo promueve no acreditó su calidad de Director Jurídico de la Contraloría General del Estado de Veracruz, ya que considera que

no es jurídicamente correcto que un funcionario público pretenda acreditar su personalidad para representar a una persona moral pública, aportando una copia de su nombramiento certificada por él mismo, pues lo procedente es que dicho nombramiento estuviera certificado por su superior jerárquico. Destacó, además, que el nombramiento con el que se ostenta el Director Jurídico fue expedido por una servidora que renunció al cargo el día trece de septiembre de dos mil diecinueve y que ese mismo día fue sustituida, entonces si el recurso de reclamación fue interpuesto en dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve, resulta evidente que quien lo promueve debió exhibir el nombramiento expedido por la nueva titular de la Contraloría General del Estado.

Adujo que los argumentos planteados por la autoridad recurrente resultan inoperantes, pues pierde de vista el contenido del artículo 305 Bis del Código, del cual se puede concluir que es facultad de Tribunal conceder la suspensión de la ejecución del cobro del crédito fiscal fincado por la autoridad demandada, ello por ser una multa notoriamente excesiva, ya que al momento de imponerla no se consideró que la sanción debe individualizarse o ser proporcional a los ingresos del servidor público, la reincidencia, la gravedad de la infracción, la capacidad económica entre otros elementos.

Finaliza refutando que la recurrente no acredita el supuesto agravio que se le causa con la concesión de la suspensión de la ejecución de la multa, pues considera que con la concesión de la medida cautelar no se sigue perjuicio al interés público, ni se contravienen disposiciones de orden público y tampoco se deja sin materia el juicio.

Por lo tanto, se tienen como puntos a resolver los siguientes:

**2.1.** Establecer si el promovente del recurso de reclamación acreditó debidamente su personalidad.

**2.2.** Determinar si para otorgar la suspensión concedida se debió garantizar el crédito fiscal.

## **CONSIDERANDOS.**

### **I. Competencia.**

Esta Sala Primera del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz es competente para conocer y resolver el presente recurso de reclamación, de conformidad con lo dispuesto por 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, 8 fracción III, 23 y 24 fracción XII de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, así como los numerales 1, 4, 337 y 340 del Código.

### **II. Procedencia.**

El recurso de reclamación que por esta vía se resuelve, reúne los requisitos de procedencia previstos en el numeral 338 fracción IV del Código, al haberse interpuesto el mismo en contra del acuerdo de fecha nueve de septiembre de dos mil diecinueve, dictado en el presente juicio, por el cual se concede la suspensión solicitada por la actora respecto de la sanción económica individual por la cantidad de \$187,626,039.00 (Ciento ochenta y siete millones seiscientos veintiséis mil treinta pesos 00/100 M.N.).

#### **2.1. El recurrente tiene la facultad para interponer el Recurso de Reclamación.**

Toda vez que la parte actora, al momento de desahogar la vista concedida respecto del recurso de reclamación, sostuvo que el licenciado José Carlos Espíritu Cabañas, no acreditó su calidad de Director Jurídico de la Contraloría General del Estado, se atiende dichas manifestaciones y se determina que resultan infundadas, en virtud de que al analizar la copia certificada del nombramiento del referido Director Jurídico, se tiene que en efecto el artículo 27 fracción XXV del Reglamento Interno de la Contraloría General del Estado, le faculta para expedir copias certificadas, previa

confrontación o cotejo con su original o matriz, de los documentos que obran en los archivos y expedientes de la Contraloría, como es el caso la certificación de su propio nombramiento.

Conviene destacar que la certificación de la existencia de un documento, recae en un servidor público de la Administración Pública, pues esta consiste en la conducta desplegada por el servidor público legalmente facultado para ello (como en el caso que nos ocupa), mediante la cual hace constar que el documento expedido refleja en forma fiel, exacta y precisa a su original, acto que fue emanado de una autoridad (Director Jurídico) y dado el principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales, la certificación de un documento es una facultad que tiene su origen en una disposición de observancia general (Reglamento Interior de la Contraloría General del Estado). Por lo que dicha certificación se encuentra investida del principio de presunción de legitimidad, el cual se encuentra inmerso en los artículos 8 y 9 del Código, considerándose que dichas certificaciones serán válidas y eficaces, desde el momento en que fueron emitidos y hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional.

En ese mismo orden de ideas, resulta infundada la manifestación de la actora, referida a que el nombramiento debió estar certificado por su superior jerárquico, esto porque debe estimarse que dicho acto no es producto de la subordinación jerárquica que exista, es decir, contrario a lo sostenido por la actora, el Director Jurídico de la Contraloría General del Estado certificó su nombramiento porque la ley lo faculta para ello, y no porque su superior jerárquico se lo solicitara. Se explica, dicha certificación es consecuencia de que la norma lo faculta a actuar en ese sentido, se debe agregar que a través del acto de certificación la autoridad se limita a expresar una declaración de conocimiento de la existencia del documento, mas no de la veracidad de lo contenido en él<sup>1</sup>. Concluyendo que la certificación del multicitado nombramiento tiene como objeto hacerle saber a este Tribunal que fue nombrado por la Contralora

---

<sup>1</sup> Registro 195813, Tesis: 2a./J. 45/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo VIII, agosto de 1998, p. 299.

General del Estado como Director Jurídico y que, en términos de la normatividad de ley, tiene la facultad de interponer el recurso de reclamación, personalidad la que le fuera reconocida por este Tribunal por proveído de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve.

Referente a lo sostenido por la actora consistente en que se debió exhibir el nombramiento expedido por la nueva Contralora General del Estado y que al ostentar el recurrente un nombramiento otorgado por una funcionaria que al momento de interponer el recurso de reclamación ya había renunciado, la consecuencia es que el recurso resulte improcedente.

Las anteriores manifestaciones resultan infundadas, en razón de que en términos del segundo párrafo del numeral 27 del Código, la representación de las autoridades corresponderá a las áreas administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga la normatividad interna del ente público correspondiente. En el presente asunto, se actualiza lo dispuesto en el artículo 27 fracciones I y III del Reglamento Interno de la Contraloría General del Estado, y si bien, la persona que tuvo a bien nombrar al licenciado José Carlos Espíritu Cabañas como Director Jurídico, renunció días antes de la presentación del recurso, también lo es que a este Tribunal no se le ha puesto de conocimiento algún tipo de revocación respecto del cargo que venía ejerciendo dicho servidor público, de ahí que hasta en tanto dicho nombramiento no sea revocado el recurrente se encuentra facultado para interponer el recurso de reclamación.

Así, al no advertirse causa alguna de sobreseimiento, se procede al análisis de los agravios formulados.

### **III. Análisis de los agravios.**

A efecto de abordar el estudio de los problemas jurídicos a resolver, se analizarán los agravios de la demandada que dirige en contra del acuerdo de fecha nueve de septiembre de dos mil diecinueve.

### **3.1. Es correcta la concesión de la suspensión sin otorgar garantía.**

La recurrente considera que este Tribunal al momento de proveer sobre la suspensión de un crédito fiscal como lo es la sanción económica, debió asegurarse de que se garantizara el interés fiscal de conformidad con los artículos 244 y 307 del Código y los numerales 52 y 54 del Código Financiero del Estado, por lo que, al haber omitido dicha circunstancia, se le causa un perjuicio pues se contravinieron las normas que establecen el procedimiento administrativo de ejecución y su suspensión. La anterior manifestación deviene infundada, ello porque no nos encontramos aun ante el procedimiento administrativo de ejecución al que la recurrente se refiere y el cual se encuentra dispuesto en el capítulo II del Código.

En primer lugar, se tiene que el artículo 192 del Código establece que las autoridades fiscales competentes exigirán el pago de los **créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley**, conforme al procedimiento que señala este capítulo, sin embargo, en el presente asunto, la sanción económica individual que se le impuso a la ex servidora pública, no puede ser exigible de pago en tanto este Tribunal no resuelva el Juicio Contencioso Administrativo número 631/2019/1<sup>a</sup>-IV, pues resulta ser uno de los actos que se encuentra impugnado, luego bajo esa perspectiva, no puede aún ser cubierto o garantizado el citado crédito fiscal y por ende no puede aplicarse el procedimiento de ejecución administrativo. De ahí que esa sea la finalidad de la concesión de la suspensión otorgada por esta Primera Sala, es decir, se concede para que la autoridad se abstenga de ejecutar el crédito fiscal mediante el procedimiento administrativo de ejecución hasta en tanto no se resuelva el juicio contencioso administrativo.

Ahora, en relación a la manifestación en la que refiere que resulta ilegal la calificación de la multa como de “inconstitucional y excesiva”, resulta infundada, puesto que la suspensión fue concedida bajo el presupuesto de la apariencia del buen derecho.

El cual debe entenderse como el derecho legítimamente tutelado de quien solicita la suspensión, es decir que existe y le pertenece, aunque sea en apariencia. Se explica, este se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Se puede decir que la apreciación del buen derecho anticipa el estudio del fondo del asunto, sin embargo, este es provisional, pues únicamente se adelanta para el efecto de conceder o no la suspensión, la cual tiene el carácter de ser temporal, cuyo efecto es mantener las cosas en el estado en que se encuentran, retardando en el peor de los casos, la ejecución del acto de autoridad, pero salvaguardando la materia del juicio.

En el caso, la Primera Sala anticipó como resultado de un primer estudio que el acto impugnado consistente en: *“la sanción económica individual por la catidad de \$187,626,039.00 (Ciento ochenta y siete millones seiscientos veintiséis mil treinta y nueve pesos 00/100 M.N.)”*, que dicha multa resulta excesiva e inconstitucional, porque al momento de imponerla no se consideró que esta debida individualizarse o ser proporcional a los ingresos del servidor público, la reincidencia, la gravedad de la infracción, la capacidad económica entre otros elementos, apoyándose en la jurisprudencia localizada bajo el rubro: *“MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCOSTITUCIONALES<sup>2</sup>”*, empero, aclaró oportunamente que se estimó lo anterior, sin prejuzgar sobre la legalidad o ilegalidad de la sanción, puesto que ello solo se determinará en la sentencia que recaiga al asunto. Este criterio se encuentra sustentado en la siguiente jurisprudencia:

**SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.**

La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El

---

<sup>2</sup> Registro 200349, Tesis: P./J. 10/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo II, Julio de 1995, p. 19.

primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.<sup>3</sup>

Entonces bajo esa perspectiva, y al preverse que el establecimiento de la multa se realizó sin atender a las reglas adecuadas, resultaría ocioso que se le solicitara a la actora que garantice el crédito fiscal,

---

<sup>3</sup> Registro 200136, Tesis: P./J. 15/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo III, abril de 1996, p. 16.

pues del primer análisis que se realiza al acto impugnado claramente se advierte que la sanción económica individual por la cantidad de \$187,626,039.00 (Ciento ochenta y siete millones seiscientos veintiséis mil treinta y nueve pesos 00/100 M.N.) es excesiva e inconstitucional, por lo que la concesión de la suspensión tiene efectos de tutela anticipada, es decir, no se requiere que se garantice respecto de un acto que de manera adelantada se observó es excesivo e inconstitucional. Aunado a que no se advierte que, al no garantizarse el crédito fiscal, se producirá un daño irreparable, un perjuicio o no se podrá ejecutar la sentencia que se dicte en el Juicio Contencioso Administrativo número 631/2019/1ª-IV.

Por lo anteriormente expuesto, esta Sala determina infundados los agravios hechos valer por el recurrente, por lo que lo conducente es **confirmar** el acuerdo de nueve de septiembre de dos mil diecinueve emitido por la Primera Sala del Tribunal dentro de los autos del Juicio Contencioso Administrativo número 631/2019/1ª-IV.

## **RESOLUTIVOS.**

**ÚNICO.** Se **confirma** el acuerdo de fecha nueve de septiembre de dos mil diecinueve, dictado dentro del Juicio Contencioso Administrativo número 631/2019/1ª-IV, emitido por la Primera Sala de este Tribunal.

**NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA Y POR OFICIO A LA AUTORIDAD DEMANDADA, PUBLÍQUESE POR BOLETÍN JURISDICCIONAL.** Así lo resolvió y firmó Pedro José María García Montañez, Magistrado de la Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, ante Luis Alejandro Tlaxcalteco Tepetla, Secretario de Acuerdos, quien autoriza y firma. **DOY FE.**

**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**  
**Magistrado**

**LUIS ALEJANDRO TLAXCALTECO TEPETLA**  
**Secretario de Acuerdos**