



### **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>Segunda Sala</b>
Identificación del documento	<b>Juicio Contencioso Administrativo</b> <b>(EXP. 378/2017/2a-III)</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 de la Magistrada habilitada:	<b>Lic. Ixchel Alejandra Flores Pérez</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>



**TEJAV**

Tribunal Estatal de Justicia  
Administrativa de Veracruz

**EXPEDIENTE:**  
378/2017/2<sup>a</sup>-III

**DEMANDANTE:**

ELIMINADO. FUNDAMENTO LEGAL: ART. 72 DE LA  
LTAIPV. DATOS PERSONALES QUE HACEN A UNA  
PERSONA IDENTIFICADA O IDENTIFICABLE

**SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL ESTATAL  
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE  
VERACRUZ**

Xalapa de Enríquez, Veracruz, **veintinueve de octubre de dos mil veinte. V I S T O S** los autos del Juicio Contencioso Administrativo número **378/2017/2<sup>a</sup>-II**, promovido por el ciudadano **ELIMINADO. FUNDAMENTO LEGAL: ART. 72 DE LA LTAIPV. DATOS PERSONALES QUE HACEN A UNA PERSONA IDENTIFICADA O IDENTIFICABLE** en contra del Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz y Director General de Asuntos Jurídicos de ese Órgano; se procede a dictar sentencia definitiva.

#### **A N T E C E D E N T E S:**

I. Mediante escrito inicial de demanda presentado en la oficialía de partes de la Sala Regional Zona Centro del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz, el día veinte de junio de dos mil diecisiete, compareció el ciudadano **ELIMINADO. FUNDAMENTO LEGAL: ART. 72 DE LA LTAIPV. DATOS PERSONALES QUE HACEN A UNA PERSONA IDENTIFICADA O IDENTIFICABLE** demandando: *“I.- La nulidad absoluta o lisa y llana de la resolución de fecha diecinueve de Mayo de dos mil diecisiete, que emitió el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al resolver el Recurso de Reconsideración número REC/15/064/2017 relativo al procedimiento fiscalizador número DRFIS/06/2016, IR/CUENTA CONSOLIDADA/2015, el cual solicito se deje sin efectos en vista de las graves violaciones al procedimiento fiscalizador como se acreditarán en el sumario de esta demanda. Significando que dicha resolución me fue notificada el día 29 de Mayo de 2017”.*

II. Admitida la demanda y realizados los traslados de Ley, fue contestada por las autoridades demandadas: Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, como consta en el ocurso agregado a fojas cuatrocientos treinta y uno a quinientos trece de la presente controversia y Director General de Asuntos Jurídicos y Representante Legal del Órgano de

Fiscalización Superior del Estado, como consta en el ocurso agregado a fojas quinientos catorce a quinientos cincuenta y dos del presente expediente.

**III.** La autoridad demandada Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado señaló como terceros interesados a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz y al Gobierno del Estado de Veracruz, los que comparecieron al presente litigio mediante libelos que corren agregadas a fojas quinientos setenta y siete a quinientos ochenta y cinco de este expediente y seiscientos cuarenta y siete a seiscientos cincuenta y seis de este litigio.

**IV.** Convocadas las partes para la audiencia de Ley en el presente juicio, se llevó a cabo la misma, conforme lo señalan los artículos 320, 321, 322 y 323 del Código de Procedimientos Administrativos, procediéndose a la admisión, desahogo y recepción de las pruebas aportadas por aquéllas, se hizo constar que no existió cuestión incidental que resolver, por lo que una vez que se tuvieron por formulados los alegatos de las autoridades demandadas y de las autoridades tercero interesadas y por perdido el derecho de la parte actora para hacerlo, se ordenó turnar para sentencia, la que ahora se pronuncia, al tenor de las siguientes:

### **CONSIDERACIONES:**

**PRIMERO.** Esta Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz es competente para tramitar y resolver el presente juicio, de conformidad con lo establecido por el artículo 113 de la Constitución Federal; 67 primer párrafo y fracción VI de la Constitución Local, 280 fracción V del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, y 1, 2, 23, 24 fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz.



**SEGUNDO.** La personalidad de la parte actora ciudadano **ELIMINADO. FUNDAMENTO LEGAL: ART. 72 DE LA LTAIPV. DATOS PERSONALES QUE HACEN A UNA PERSONA IDENTIFICADA O IDENTIFICABLE** quedó debidamente acreditada, toda vez que ejercita la acción por su propio derecho, justificándose así su interés legítimo como lo dispone el numeral 282 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado. Así también, la personalidad de las autoridades demandadas: Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz se probó con el Decreto Número 582 de veintiséis de septiembre de dos mil doce<sup>1</sup> y Director General de Asuntos Jurídicos de dicho Órgano, se probó con la copia certificada<sup>2</sup> de su nombramiento de fecha uno de marzo de dos mil trece.

**TERCERO.** La existencia del acto impugnado consistente en:  
*“1.- La nulidad absoluta o lisa y llana de la resolución de fecha diecinueve de Mayo de dos mil diecisiete, que emitió el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al resolver el Recurso de Reconsideración número REC/15/064/2017 relativo al procedimiento fiscalizador número DRFIS/06/2016, IR/CUENTA CONSOLIDADA/2015, el cual solicito se deje sin efectos en vista de las graves violaciones al procedimiento fiscalizador como se acreditarán en el sumario de esta demanda. Significando que dicha resolución me fue notificada el día 29 de Mayo de 2017”,* se comprobó plenamente acorde con lo preceptuado en el artículo 295 fracción IV del Código Adjetivo Procedimental y mediante la documental pública anexa a fojas doscientos cuarenta y cinco a trescientos dieciséis de las constancias procesales, en la que se contiene la resolución del Recurso de Reconsideración emitida dentro del expediente REC/15/064/2017, a través de la que se confirma la resolución definitiva de fecha seis de marzo de dos mil diecisiete, fincándole una indemnización por la suma de \$12,105,439,165.65 (doce mil ciento cinco millones cuatrocientos treinta y nueve mil ciento sesenta y cinco pesos 65/100 M.N.), que es equivalente al monto de los daños causados a la Hacienda Pública y al Patrimonio Estatal durante el ejercicio dos mil

<sup>1</sup> Mismo que se encontraba registrado en el Libro de Nombramientos que llevaba la Sala Regional del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz.

<sup>2</sup> Visible a foja 553 del presente expediente.

quince, y una sanción pecuniaria consistente en multa por la cantidad de \$6'657,991,541.10 (seis mil seiscientos cincuenta y siete millones novecientos noventa y un mil quinientos cuarenta y un pesos 10/100 M.N.).

**CUARTO.** En su escrito de contestación a la demanda, la autoridad demandada Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz no hace valer ninguna causal de improcedencia y sobreseimiento en su escrito de contestación a la demanda.

En ese mismo tenor, las autoridades tercero interesadas Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal y Gobierno del Estado de Veracruz, tampoco hicieron valer ninguna causal de improcedencia y sobreseimiento en sus correspondientes libelos de contestación a la demanda.

En su correspondiente escrito de contestación a la demanda, el Director General de Asuntos Jurídicos y representante legal del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (ORFIS), invoca como causal de improcedencia y sobreseimiento la acogida en la fracción XIII del artículo 289 del Código de la materia, ya que dicha autoridad no dictó, ordenó, ejecutó o trato de ejecutar el acto impugnado.

Argumentación que resulta acertada, pues la autoridad demandada Director General de Asuntos Jurídicos y representante legal del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (ORFIS), no dictó, ordenó, ejecutó o trató de ejecutar la resolución combatida; ya que ésta se encuentra signada únicamente por el Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS).

Luego entonces, resulta **operante** la causal de improcedencia invocada, prevista en el artículo 289, fracción XIII, del Código en



consulta vigente a partir del diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete; porción normativa que prohíbe incoar juicios contenciosos administrativos en contra de aquellas autoridades que no han dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar el acto de autoridad.

Atento a lo anterior y con sujeción en lo señalado por el diverso numeral 290, fracción II, del Código en consulta, se decreta el **sobreseimiento** de este juicio, exclusivamente por cuanto hace a la Contralora General del Estado.

Aunado a lo anterior, esta Segunda Sala no advierte elementos de convicción que denoten la materialización de alguna de las hipótesis previstas en el numeral 289 del Código de la materia vigente, por lo que se procede al estudio de los conceptos de impugnación, para resolver la pretensión de fondo de la parte actora sometida a la potestad de esta Sala.

**QUINTO.** Dentro de su **primer concepto de impugnación** el demandante indica que la orden de visita de fecha catorce de abril de dos mil dieciséis, contenida en el oficio número OFS/1425/04/2016, dirigida al ciudadano licenciado Antonio Gómez Pelegrín, en su calidad -en ese entonces- de Secretario de Finanzas y Planeación, carece de la debida fundamentación y motivación, al no reunir los particulares del inciso c) fracción I del artículo 48 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Señala que el mencionado precepto legal, establece rotundamente que el procedimiento fiscalizador iniciará con la notificación al Ente Fiscalizable del oficio de orden de visita, y que la misma debe contener el objeto de la revisión, el alcance que deba tener, su duración, el ejercicio presupuestal a que se refiere y las disposiciones legales que la fundamenten.

Así las cosas, de una imposición a la orden de visita domiciliaria o de campo de fecha catorce de abril de dos mil dieciséis, se comprueba que la misma no contiene el periodo de duración de la auditoría, sino que sólo se concreta a asentar en la parte que interesa que: *“...por lo que se señala que la revisión ordenada, comenzará a partir de la notificación de la presente Orden y con la elaboración del Acta de Auditoría correspondiente, en la que se circunstanciará la notificación de la entrega de la misma...”*.

Aduce que la orden de visita domiciliaria contiene vicios formales, ya que el no señalar el periodo de duración de la misma, constituye una omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afectó su defensa y trascendió el sentido de la resolución impugnada, porque fue emitida sin fundamentación y motivación. Manifiesta que cobra aplicación la jurisprudencia de rubro: ***“ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA, LA FALTA DE ALGÚN REQUISITO FORMAL EN LA EMISIÓN DE LA, ENCUADRA EN LA VIOLACIÓN PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 238 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN”***.

En contraposición a lo anterior, el Auditor demandado indica que algunos de los artículos citados por el actor, se encuentran derogados, como lo es el inciso c) de la fracción I del artículo 26 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, aunado a la inexistencia de un inciso b) de la fracción II (la cual también se encuentra derogada).

Añade que el artículo 42 fracción II de la Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas señala claramente que el Procedimiento de Fiscalización deberá concluir en un periodo no mayor a un año, ya que es dable señalar que, cada Auditoría que practica el Órgano de Fiscalización Superior del estado de Veracruz, guarda características propias que las hacen diferentes entre sí, y que por dichos aspectos, la duración que cada una de ellas puede tener, varía considerablemente, resultando sí necesario, que el



procedimiento de fiscalización concluya en un término no mayor a un año.

Apoya su argumento defensivo con la tesis jurisprudencial de rubro: ***“ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA O REVISIÓN DE ESCRITORIO O GABINETE. PARA CUMPLIR LOS REQUISITOS DE LA DEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO ES NECESARIO QUE INVOQUEN EL ARTÍCULO 46-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE PREVÉ LOS PLAZOS MÁXIMOS EN QUE LOS ACTOS DE FISCALIZACIÓN RELATIVOS DEBEN CONCLUIR”***.

En ese mismo sentido, refiere que la fracción III del artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, tiene a bien señalar que la revisión de las cuentas públicas de los entes fiscalizables, deberá realizarse en un periodo no mayor a un año, lo cual, evidentemente, de no respetarse dicho plazo, sí constituiría una transgresión legal derivado de vicios formales, que, en los hechos, no acontece.

Antes de entrar al estudio de la cuestión controvertida aquí planteada, esta Sala del conocimiento precisa que, si bien el único acto impugnado en esta vía lo es la resolución recaída al recurso de reconsideración número REC/15/064/2017 de fecha diecinueve de mayo de dos mil diecisiete, conviene tomar en consideración que el artículo 280 del Código Adjetivo Procedimental establece que procede el juicio contencioso en contra de actos administrativos que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar la autoridad, por violaciones cometidas en los mismos o durante el procedimiento administrativo; en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones.

Por esa razón, al impugnar una resolución administrativa a través del juicio de nulidad, la parte actora debe señalar como acto impugnado destacado la resolución cuestionada y vía conceptos de

impugnación las violaciones cometidas en la misma o durante el procedimiento administrativo.

En ese orden de ideas, las actuaciones como la orden de visita que al momento nos ocupa, que da origen a un procedimiento administrativo, deben cuestionarse vía conceptos de impugnación, pero no como acto destacado en el juicio de nulidad, pues únicamente constituyen violaciones dentro del procedimiento que no son susceptibles de atacarse como acto destacado.

Entonces, si de la demanda que dio origen al juicio de nulidad se advierte que el hoy actor realizó conceptos de impugnación dirigidos a cuestionar violaciones cometidas durante el procedimiento administrativo, entre ellas la orden de visita, es indudable que esta Magistratura, en atención al artículo 325 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz, está obligada a analizar tal actuación al fallar este asunto, no obstante que el único acto reclamado sea la resolución que puso fin al procedimiento administrativo, pues como se explicó, la orden de visita que da origen a un procedimiento administrativo se impugna como una violación cometida durante el procedimiento administrativo y no como un acto destacado<sup>3</sup>.

Una vez hecha dicha precisión, se recurre a lo normado por el artículo 48 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave que reza: *“Artículo 48. En el ejercicio de la facultad de comprobación mediante la práctica de Visita Domiciliaria o de Campo, el Ente Fiscalizador se sujetará a lo siguiente: I. El procedimiento iniciará con la notificación al Ente Fiscalizable, del oficio de Orden de Visita Domiciliaria o de Campo del Ente Fiscalizador, que deberá expresar: a) La denominación del Ente Fiscalizable al que se dirige y el lugar en el que deba practicarse; b) El nombre de los auditores, inspectores o verificadores que practicarán la diligencia, quienes se podrán sustituir, aumentar o reducir en*

---

<sup>3</sup> Razonamientos contenidos en la resolución de veintinueve de enero de dos mil veinte del Juicio de Amparo Indirecto 666/2019 del índice del Juzgado Decimoquinto de Distrito en el Estado de Veracruz, en el que esta Sala fue señalada como autoridad responsable; misma que se invoca como un hecho notorio, con base en la jurisprudencia con número de registro 2017123.



*cualquier tiempo por el Ente Fiscalizador que expidió la orden, de lo cual se notificará al Ente Fiscalizable; y c) El objeto de la revisión, el alcance que deba tener, **su duración**, el ejercicio presupuestal a que se refiere y las disposiciones legales que la fundamenten...*” (el énfasis es propio); por lo que, esta Sala del conocimiento procede a verificar si se cumplieron los extremos previstos en el precepto legal en cita.

De ahí que, se tiene que sí se asentó la denominación del Ente Fiscalizable [Secretaría de Finanzas y Planeación] y el lugar en que debía practicarse la visita [las oficinas donde se ubica esta dependencia].

También se señala el nombre de los auditores que practicarían la diligencia [C.P.C. Juan Rodríguez Flores, C.P. Domingo Agustín Jaimes Rosales y L.C. Erick Rafael Segura Barrera]; habiéndose hecho la mención de que se podrían sustituir, aumentar o reducir en cualquier tiempo.

De igual manera, se indica el objeto y alcance de la revisión, así como el ejercicio presupuestal a que se refiere, cuando se lee: *“...con el objeto de efectuar su revisión de la Gestión Financiera correspondiente al ejercicio fiscal dos mil quince, entendida como la actividad relacionada directamente con el ejercicio presupuestal de los ingresos, egresos y deuda pública, la administración, ministración, manejo, custodia y aplicación de los recursos financieros y bienes públicos, así como de los recursos públicos utilizados para la ejecución de los objetivos contenidos en los planes y programas aprobados...”* y *“...se ordena la práctica de auditoría de alcance integral a la **Secretaría de Finanzas y Planeación**, en la modalidad de visita domiciliaria o de campo...”*.

También se fundamenta esta orden de visita domiciliaria o de campo, en los siguientes ordenamientos legales:

- a) Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- b) Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

- c) Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- d) Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- e) Reglas Técnicas de Auditoría para el Procedimiento de Fiscalización Superior en el Estado de Veracruz

Así las cosas, asiste la razón al demandante al afirmar que en la orden de visita domiciliaria o de campo que al momento nos ocupa, **no** se señaló la duración de la misma.

En ese sentido, es cierto lo argüido por la autoridad demandada, en el sentido que la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones debe concluir en un periodo no mayor a un año; lo cual, encuentra su fundamento legal en el artículo 42 de la Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que si bien se encuentra inserto en la orden de visita de marras, no se precisa la fracción que se aplica al caso concreto, pues no debe soslayarse que dicho ordinal se compone de varias hipótesis como se lee a continuación: “**Artículo 42.** *El Procedimiento de Fiscalización comprende las fases siguientes: I. La de comprobación; y II. La de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones. A partir del inicio formal del Procedimiento de Fiscalización, éste deberá concluir en un periodo no mayor de un año, salvo que por resolución jurisdiccional o de la emitida en el Recurso de Reconsideración, se ordene su reposición. En este caso el Órgano deberá emitir su resolución definitiva dentro del plazo de seis meses, contado a partir de que se notifique la reposición respectiva. Este plazo podrá prorrogarse una sola vez por seis meses más. Los hechos u omisiones consignados por los auditores en las actas que se formulen con motivo del Procedimiento de Fiscalización, harán prueba plena de la existencia de tales hechos o de las omisiones en que se incurra para efectos de la determinación de responsabilidades a que hubiere lugar.*”

En el particular, se estima que se trata de una norma compleja, pues establece una pluralidad de competencias o facultades, que constituyen aspectos independientes unos de otros,



de manera que para estimarse correcta la fundamentación de un acto de autoridad que se apoye en un precepto de tal naturaleza es necesaria la cita precisa del apartado, fracción, inciso o subinciso que otorgue la atribución ejercida o, si no los contiene, la transcripción del texto correspondiente<sup>4</sup>.

Por lo anterior, se estima que la orden de visita domiciliaria o de campo contenida en el oficio número OFS/1425/04/2016 de catorce de abril de dos mil dieciséis, se encuentra indebidamente fundamentada, lo que constituye una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos.

Luego entonces, resulta inaplicable la tesis jurisprudencial invocada por la autoridad demandada, y sobre la cual, descansa su argumento defensivo, porque precisamente indica que el requisito de fundamentación y motivación se encontrará satisfecho cuando además de invocarse ciertas disposiciones del Código Fiscal de la Federación (que, por cierto, no es fundamento legal de la orden que nos ocupa), se cumplen las condiciones formales previstas en los artículos 38, 43 y 48 del propio Código.

Ahora bien, el numeral 48 a que hace referencia esta tesis, establece que, para el ejercicio de sus facultades de comprobación fuera de una visita domiciliaria, en la solicitud se indicará el lugar y el plazo en el cual se deben proporcionar los informes o documentos; por lo que esta jurisprudencia no favorece los argumentos defensivos de la autoridad que la invoca.

En esas circunstancias, al encontrarse que, a la orden de visita de mérito, le resultan inaplicables las disposiciones legales

---

<sup>4</sup> Consideración acogida en la jurisprudencia nominada: ***“NORMAS COMPLEJAS. SU NATURALEZA DEPENDE DE LA PLURALIDAD DE HIPÓTESIS QUE LAS COMPONEN”***, cuyo número de registro es 159997.

comprendidas en el Código Fiscal de la Federación, es que esa inaplicabilidad alcanza a la jurisprudencia invocada.

Por otra parte, se tiene que el impetrante justifica su pedimento de nulidad en una jurisprudencia que data del año mil novecientos noventa y nueve, en donde se discurre que, cuando se observa que la resolución emanada de la orden de visita que contiene vicios formales, debe quedar encuadrada en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, ya que se trata de una omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afectó la defensa de los particulares y trascendió al sentido de la resolución impugnada, porque fue emitida sin fundamentación y motivación.

Criterio jurisprudencial del que también se aparta esta Potestad por diversas razones: si bien la tesis no ha sido superada, se fundamenta en disposiciones legales contenidas en el Código Fiscal de la Federación que resultan inaplicables al caso por los motivos brindados en párrafos antecedentes, y, además, como se dijo con antelación, a la orden de visita no le aqueja una falta de fundamentación y motivación sino una indebida.

Esta diferencia sirve para establecer los efectos que tendrá la presente sentencia, y por ello, se distingue: se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica. En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste, que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas que



están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso<sup>5</sup>.

Luego entonces, en el caso concreto se está en presencia de una violación formal, que aqueja a la orden de auditoría integral en modalidad de visita domiciliaria o de campo, contenida en el oficio OFS/1425/04/2016 de catorce de abril de dos mil dieciséis.

Se explica: las disposiciones legales contenidas en el Código de Procedimientos Administrativos vigente en la Entidad, no prevén textualmente las figuras jurídicas de “nulidad lisa y llana” o “nulidad para efectos”, limitándose a precisar que este Tribunal podrá decretar la nulidad de los actos impugnados, y que sus sentencias habrán de ejecutarse en los términos que dispongan éstas.

A efecto de determinar si la nulidad decretada por la Sala de este órgano contencioso administrativo debe ser lisa y llana, o en su defecto, para efectos, deberá estarse a los criterios jurisprudenciales en la materia, así como a los principios que rigen el derecho administrativo<sup>6</sup>.

Bajo esa tesitura, es que esta Sala del conocimiento recurre a la tesis jurisprudencial I.13o.A. J/1, que a su vez remite a la diversa 2a./J. 89/99, en donde se discute que la nulidad de una orden de visita domiciliaria por vicios formales, no debe ser lisa y llana, pues con ello se atentaría contra la facultad discrecional con que cuenta, en este caso el Órgano de Fiscalización Superior del Estado, pero tampoco puede ser para efectos, pues se estaría obligando a la autoridad a emitir un acto en perjuicio del particular.

---

<sup>5</sup> Diferenciación discurrida en la tesis jurisprudencial de epígrafe: ***“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR”***, cuyo número de registro es 170307.

<sup>6</sup> Razonamiento comprendido en la jurisprudencia de orden: ***“NULIDAD. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL”***, cuyo número de registro es 176913.

Por tanto, la nulidad aquí decretada, tiene el único efecto de dejar insubsistente la resolución combatida de fecha diecinueve de mayo de dos mil diecisiete que emitió el Auditor del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, sin perjuicio de que la autoridad pueda, si procede, ejercer de nueva cuenta sus facultades de comprobación, pero sin que se encuentre obligada a ello por virtud de esta sentencia de nulidad.

Por cuanto hace a los restantes conceptos de impugnación hechos valer por el actor, esta Resolutora prescinde de su estudio, toda vez que cualquiera que fuera su análisis, no se otorgaría un mejor beneficio al demandante que el obtenido en el presente fallo. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia<sup>7</sup> sustentada por los Tribunales Colegiados de Circuito, del rubro siguiente:

**“CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN. CUANDO RESULTA FUNDADO ALGUNO DE NATURALEZA PROCEDIMENTAL, ES INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS RESTANTES.** El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación establece la obligación por parte de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de estudiar en primer término aquellas causales de ilegalidad que den lugar a declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado, y en caso de que ninguna produzca ese resultado, proceder al análisis de aquellos conceptos de nulidad relacionados con la omisión de requisitos formales exigidos por las leyes, y de los vicios del procedimiento que afecten las defensas del promovente. No obstante lo anterior, el examen de todos los puntos controvertidos no debe entenderse en el sentido de que aun cuando resulte fundado un motivo de anulación de naturaleza procedimental, dichos órganos deban pronunciarse respecto de los restantes argumentos, puesto que ello resultaría innecesario si atañen a los actos realizados posteriormente a esa violación, ya que, en todo caso, al subsanarse tales irregularidades por la autoridad, es posible que ésta cambie el sentido de su determinación.”

También tiene aplicación al respecto el criterio jurisprudencial<sup>8</sup> titulado:

**“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE**

---

<sup>7</sup> Registro No. 186,983, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Mayo de 2002, página: 928, Tesis: Jurisprudencia VI 2o.A. J/2, Materia(s): Administrativa.

<sup>8</sup> Registro No. 179,367, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXI, Febrero de 2005, página: 5, Tesis: Jurisprudencia P/J 3/2005, Materia(s): Común.



**RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.** De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional.”

En mérito de lo expuesto y con fundamento en lo señalado por los numerales 325, fracción VIII, 326, fracción IV y 327 del Ordenamiento Legal que rige el juicio contencioso administrativo se:

#### **RESUELVE:**

**I.** Se declara la nulidad de la resolución de fecha diecinueve de mayo de dos mil diecisiete, que emitió el Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al resolver el recurso de reconsideración REC/15/064/2017 relativo al procedimiento fiscalizador número DRFIS/06/2016, IR/CUENTA CONSOLIDADA/2015, por la violación formal descrita en el quinto considerando de este fallo.

**II.** Con sujeción en lo indicado por el numeral 327 del Código rector de la materia se condena a la autoridad demandada Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de

Veracruz, que una vez que cause estado el presente fallo, informe a esta Sala Unitaria de su cumplimiento.

**IV.** Se decreta el **sobreseimiento** de este juicio por cuanto hace al Director General de Asuntos Jurídicos del Órgano de Fiscalización Superior del Estado; con sustento en las consideraciones y disposiciones legales sustentadas en el considerando cuarto de esta sentencia.

**V.** Notifíquese a la parte actora, a las autoridades demandadas y a las autoridades tercero perjudicadas, con sujeción en lo dispuesto por el artículo 37 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos del Estado.

**V.** Cumplido lo anterior y previas las anotaciones de rigor en los Libros de Gobierno, archívese este asunto como concluido.

**A S I** lo proveyó y firma **LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ**, Magistrada Titular de la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, por ante **Ixchel Alejandra Flores Pérez**, Secretario de Acuerdos, quien autoriza y firma. **DOY FE.**