TEJAV
Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz

Leyenda de clasificación en modalidad confidencial

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

Nombre del área administrativa	***Secretaría General de Acuerdos***
Identificación del documento	***Toca de revisión*** ***(EXP. TOCA 37/2021)***
Las partes o secciones clasificadas	***Nombre de la parte actora.***
Fundamentación y motivación	*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.*
Firma del titular del área	***Lic. Antonio Dorantes Montoya***
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	*25 de noviembre de 2021* ***ACT/CT/SO/11/25/11/2021***

TEJAV
Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz

TOCA: 37/2021

EXPEDIENTE: 355/2015/3ª-I

REVISIONISTA: Órgano de Fiscalización Superior del estado de Veracruz (autoridad demandada)

MAGISTRADO PONENTE: Pedro José María García Montañez

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA: Lilian Marisol Domínguez Gómez

XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A CUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO.

Resolución de la Sala Superior en la que se determina **confirmar** la sentencia del trece de enero de dos mil veinte en la que se resolvió declarar la nulidad lisa y llana de la resolución del recurso de reconsideración administrativa, así como la nulidad para efectos de la resolución inicialmente recurrida.

RESULTANDOS

1. Antecedentes del caso

Del juicio contencioso administrativo. [redacted] (en adelante la parte actora o el actor) manifestó al extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz que fue director general de Infraestructura Complementaria de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas durante el periodo comprendido del uno de abril de dos mil trece al diez de marzo de dos mil quince.

Derivado de la fase de comprobación del procedimiento de fiscalización efectuado a las cuentas públicas del ejercicio dos mil trece, entre ellas la del Fideicomiso Público Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de pago para la Operación, Explotación, Conservación y

Mantenimiento del Puente sobre el Río Coatzacoalcos (Puente Coatzacoalcos I) y Construcción, Supervisión, Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Túnel Sumergido de Coatzacoalcos (en adelante el Fideicomiso), en la que el Órgano de Fiscalización Superior del estado de Veracruz (en lo posterior la autoridad) detectó que en el manejo y aplicación de los recursos públicos previstos en el Fideicomiso los servidores y ex servidores públicos responsables de su ejercicio incurrieron en diversas irregularidades presumiblemente constitutivas de daño patrimonial, el actor fue emplazado a la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones dentro del expediente administrativo DRFIS/002/2015 I.R./FPTCOATZA/2013 al considerar que durante el año dos mil trece intervino en los procesos constructivos y validó estimaciones de obra respecto de los recursos públicos correspondientes al Fideicomiso.

Una vez substanciada la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones, el once de mayo de dos mil quince el Órgano de Fiscalización Superior emitió la resolución administrativa (en lo posterior resolución definitiva o resolución inicialmente recurrida) en la que determinó que el actor, en conjunto con otras personas, era responsable directo de las irregularidades constitutivas de daño patrimonial en perjuicio de la hacienda pública del estado de Veracruz durante el año dos mil trece y fincó a los responsables una indemnización por $251,639,758.06 (doscientos cincuenta y un millones seiscientos treinta y nueve mil setecientos cincuenta y ocho pesos con seis centavos, moneda nacional) y una sanción consistente en multa por $138,401,866.93 (ciento treinta y ocho millones cuatrocientos un mil ochocientos sesenta y seis pesos con noventa y tres centavos, moneda nacional), cantidades de las que al actor corresponden $79,510,429.14 (setenta y nueve millones quinientos diez mil cuatrocientos veintinueve pesos con catorce centavos, moneda nacional) en concepto de indemnización y $43,730,736.02 (cuarenta y tres millones setecientos treinta mil setecientos treinta y seis pesos con dos centavos, moneda nacional) en concepto de sanción.

En desacuerdo con esa resolución, el actor promovió un recurso de reconsideración ante la autoridad administrativa, quien el seis de agosto de dos mil quince resolvió confirmar la resolución inicialmente recurrida.

Inconforme, el actor promovió el juicio contencioso administrativo 355/2015/3ª-I en contra de ambas resoluciones, en el que se tuvo como autoridad demandada al Órgano de Fiscalización Superior del estado de Veracruz.

Una vez agotada su instrucción[1], el trece de enero de dos mil veinte la Tercera Sala Unitaria de este Tribunal emitió sentencia en la que resolvió declarar la nulidad lisa y llana de la resolución del recurso de reconsideración y la nulidad para efectos de la resolución inicialmente recurrida al considerar que los fundamentos y motivos apuntados en ésta última fueron insuficientes para fincar responsabilidad resarcitoria directa al actor, que se invocaron reglas de auditoría inaplicables y que existió incongruencia interna.

Del recurso de revisión. En desacuerdo con la sentencia, la autoridad demandada interpuso el recurso de revisión a través del escrito recibido el ocho de diciembre de dos mil veinte, el cual fue admitido mediante acuerdo del veinticinco de enero de dos mil veintiuno en el que, además, fue informado a las partes la integración de la Sala Superior para el conocimiento de este asunto.

Respecto del recurso de revisión interpuesto la parte actora no expuso los alegatos que a su interés conviniera, por lo que el cuatro de marzo de ese año se le tuvo por perdido ese derecho.

Finalmente, en esa misma fecha se ordenó turnar el expediente a la ponencia del magistrado Pedro José María García Montañez para elaborar el proyecto de resolución, la que una vez sometida a votación se emite en los términos que se exponen a continuación.

2. Cuestiones planteadas en el recurso de revisión

[1] Previamente, el quince de julio de dos mil dieciséis el extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo emitió sentencia en la que resolvió reconocer la validez de las resoluciones impugnadas, la cual fue confirmada en la instancia de revisión mediante la resolución emitida el seis de diciembre del mismo año por la entonces Sala Superior. Sin embargo, ésta última fue revocada en cumplimiento a la sentencia de amparo directo emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito y, en su lugar, fue emitida una nueva resolución en la que se ordenó reponer el procedimiento del juicio contencioso para que se otorgara al actor la oportunidad de ampliar su demanda.

A continuación se sintetizan los agravios expuestos por la autoridad recurrente en la medida necesaria para la resolución que se emite.

Primero. Argumentó que la Sala Unitaria determinó la nulidad lisa y llana de la resolución del recurso de reconsideración con fundamento únicamente en el artículo 326, fracción IV del Código, pero no la estudió ni expresó la procedencia de la declaración de nulidad, esto es, no expuso el porqué de esa determinación, por lo que no da certeza jurídica y la deja en estado de indefensión.

Segundo. Manifestó que, al referirse a la observación TP-114/2013/006 en el considerando 6.5 de la sentencia, la Sala Unitaria perdió de vista lo señalado en la hoja 49 de la resolución del recurso de reconsideración, en donde se precisó la existencia de un total ejecutado de aproximadamente ochenta por ciento de los trabajos convenidos, lo que de acuerdo con el contrato pactado derivó en un daño patrimonial de $51,289,920.00 (cincuentay un millones doscientos ochenta y nueve mil novecientos veinte pesos con cero centavos, moneda nacional) en concepto de penas convencionales al contratista por el periodo del treinta de noviembre de dos mil doce al treinta y uno de diciembre de dos mil trece con fundamento en lo previsto en las cláusulas quincuagésima quinta en relación con las cláusulas primera y décima tercera del título de concesión del Túnel sumergido Coatzacoalcos, así como la cláusula cuarta de la segunda modificación a dicho título de concesión y "demás normatividad aplicable".

En ese orden, aseguró que la sanción debió calcularse en consideración al periodo comprendido del treinta de noviembre de dos mil doce al treinta y uno de diciembre de dos mil trece puesto que la auditoría realizada correspondió al ejercicio dos mil trece, por lo que la sanción es susceptible de actualizarse a la fecha en que se haga efectiva y se ponga a disposición del ente facultado para su recuperación.

Tercero. Respecto de lo señalado en el considerando 6.6 de la sentencia, expresó que la Sala Unitaria pasó por alto el análisis de la resolución del recurso de reconsideración en la que, en las hojas 22 y 23, se señaló el porqué se le fincó una responsabilidad directa al actor,

así como los motivos que sustentaron el incumplimiento de su deber legal.

Aseguró que con tal motivación realizó un estudio pormenorizado de las acciones del actor, que motivó sus actos y concluyó que le asistía una responsabilidad directa en razón de su encargo.

Cuarto. En relación con lo determinado en el considerando 6.8 de la sentencia, manifestó que la Sala Unitaria omitió realizar un análisis exhaustivo tanto a la resolución definitiva como a la del recurso de reconsideración, ya que en las hojas 12 y 13 de la definitiva se señaló que el proyecto del Túnel sumergido recibió recursos federales a través de FINFRA/FONADIN y los provenientes de la concesión del Puente Coatzacoalcos I, razón por la que la Auditoría Superior de la Federación en sus intervenciones en la fiscalización invocó la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento, en coincidencia con el origen de los recursos.

Pero que en tales hojas se invocó también lo referido en el artículo 177 del Código Financiero para el estado de Veracruz, el cual sostiene que cuando se trata de recursos federales las unidades presupuestales ejercerán y controlarán los recursos que les sean transferidos para la realización de los programas que se establezcan entre la Federación y el Estado, así como que es de observancia la normatividad federal y las disposiciones que sean específicas para el ejercicio de dichos recursos, ya sean federales o estatales.

Asimismo, indicó que en la misma hoja 12 se invocó lo dispuesto en el artículo 56 de los Lineamientos de la Gestión Financiera para Inversión Pública publicados en la Gaceta Oficial del Estado con número extraordinario 33 de fecha treinta y uno de enero de dos mil once, el cual establece que en la ejecución de obras y acciones con recursos provenientes parcial o totalmente de la Federación se atenderán las normas y lineamientos federales, incluso en materia de evaluación y rendición de cuentas se realizará con fundamento en la normatividad federal, así como que serán aplicables los Lineamientos de la Gestión Financiera estatales en lo que no se opongan o contravengan a las disposiciones federales, lo cual aseguró que no sucedió, ni se afectó la

esfera competencial pues la observancia a estos Lineamientos no se contrapuso a las disposiciones federales invocadas, tal como se puede verificar de las hojas 16 a 19 de la resolución del recurso de reconsideración.

De los argumentos anteriores se fijan como cuestiones a resolver las siguientes:

- Verificar si se expusieron las razones por las que se declaró la nulidad lisa y llana de la resolución del recurso de reconsideración.

- Revisar si lo expresado en el segundo agravio cuestiona los motivos de la sentencia.

- Revisar si lo expresado en el tercer agravio cuestiona los motivos de la sentencia.

- Revisar si lo argumentado en el cuarto agravio cuestiona los motivos de la sentencia.

CONSIDERANDOS

I. Competencia

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

II. Procedencia

El recurso de revisión resulta procedente debido a que se satisfacen los requisitos establecidos en el Código en los artículos 344, fracción II y 345 al plantearse por la autoridad demandada en el juicio de origen, mediante

la expresión de sus agravios en el plazo previsto en contra de la sentencia en la que se decidió la cuestión planteada en el juicio.

En cuanto a la legitimación del director general de Asuntos Jurídicos, quien interpuso el recurso en representación de la autoridad, se observa que la personalidad como representante le fue reconocida por la Sala Superior mediante el acuerdo del veinticinco de enero de dos mil veintiuno.

III. Análisis de las cuestiones planteadas en el recurso

Del estudio de los agravios planteados se desprende que el primero de ellos es **fundado**, pero **ineficaz**, mientras que los restantes son **inoperantes** tal como se explica enseguida.

3.1. En la sentencia no se expusieron las razones por las que se declaró la nulidad lisa y llana de la resolución del recurso de reconsideración, sin embargo, ello es insuficiente para revocarla.

Es **fundado** el primer agravio de la autoridad porque ciertamente la Sala Unitaria declaró la nulidad de la resolución del seis de agosto de dos mil quince emitida en el recurso de reconsideración REC/013/019/2015 y su acumulado REC/013/031/2015 sin exponer las razones que sustentaron esa decisión. Sin embargo, esta omisión es insuficiente para desvirtuar la legalidad de la sentencia.

Tal como señaló la autoridad, la declaración de nulidad de la resolución se fundamentó únicamente en el artículo 326, fracción IV del Código, precepto que da cuenta de las razones que justifican esa determinación.

En efecto, el artículo referido señala:

> Artículo 326. Serán causas de nulidad de los actos o resoluciones impugnados:
> (...)
> IV. Si los hechos que los motivaron no se realizaron, fueron distintos a se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictaron en contravención de las normas aplicables o se dejaron de aplicar las debidas.

De su contenido es posible conocer que si se declaró la nulidad de la resolución impugnada con fundamento en ese precepto fue porque la resolución contuvo alguno de los vicios allí establecidos, esto es, los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, se dictó en contravención de las normas aplicables o se dejó de aplicar las normas debidas.

Ahora, la fundamentación y motivación de una sentencia se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la controversia, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate[2], de modo que para conocer la razón concreta que llevó a la Sala Unitaria a declarar la nulidad de la resolución del seis de agosto de dos mil quince es necesario observar el análisis que hizo de la controversia, es decir, observar a la sentencia de forma integral.

Así, de las consideraciones de la sentencia se advierte que la Sala Unitaria consideró que la resolución definitiva del once de mayo de dos mil quince contenía vicios de legalidad tales como la insuficiente fundamentación y motivación de la determinación de responsabilidad solidaria directa, la indebida fundamentación en Reglas de Auditoría inaplicables y la incongruencia interna.

En ese contexto, consideró que la resolución definitiva debía ser declarada inválida y, si ésta era inválida por haberse emitido con tales vicios, es posible inferir que la resolución del recurso de reconsideración no debió confirmarla, sino modificarla.

Con ello en cuenta, puede asumirse que cuando la Sala Unitaria declaró la nulidad lisa y llana de la resolución del recurso de reconsideración con fundamento en el artículo 326, fracción IV del Código fue porque consideró que se emitió con base en una apreciación incorrecta de los hechos, la cual llevó a la autoridad a confirmar una resolución pese a que contenía vicios de legalidad.

---

[2] Véase al respecto la tesis de jurisprudencia de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE." Registro digital 176546, Tesis 1a./J. 139/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, diciembre de 2005, p. 162.

Como se ve, aun cuando la Sala Unitaria no lo expresó, el análisis que hizo de la controversia y el fundamento que aplicó al declarar la nulidad lisa y llana de la resolución dan cuenta de los motivos de su decisión, razón por la que el agravio de la autoridad es **ineficaz** para modificar o revocar la sentencia.

3.2. Inoperancia del segundo agravio por no cuestionar los motivos de la sentencia.

Es **inoperante** el segundo agravio de la autoridad porque no cuestiona los motivos que tuvo la Sala Unitaria para concluir que el cálculo del daño patrimonial relativo a la observación TP-114/2013/006 se apartó del principio de anualidad que rige el procedimiento de fiscalización.

En efecto, la consideración de la Sala Unitaria encuentra sustento en el hecho de que, con base en el principio de anualidad, las determinaciones del Órgano de Fiscalización Superior solo pueden referirse al ejercicio de los recursos públicos de la cuenta pública en revisión, pero el ente fiscalizador calculó las penas convencionales no aplicadas a partir del treinta de noviembre de dos mil doce a pesar de que la cuenta pública revisada fue la del año dos mil trece.

Sobre esta consideración la autoridad no realizó ningún cuestionamiento en su agravio, por el contrario, reafirmó que el cálculo lo hizo por el periodo comprendido del treinta de noviembre de dos mil doce al treinta y uno de diciembre de dos mil trece.

Además, lo dicho por la autoridad sobre que la Sala Unitaria perdió de vista lo señalado en la hoja 49 de la resolución del recurso de reconsideración es igualmente **inoperante**, ya que lo señalado por la autoridad en esa hoja es coincidente con lo señalado en las hojas 45 y 46 de la resolución definitiva que fue examinada por la Sala Unitaria.

En esas condiciones, su agravio es ineficaz para modificar o revocar la sentencia.

3.3. Inoperancia del tercer agravio por no cuestionar los motivos de la sentencia.

Es **inoperante** el tercer agravio de la autoridad dado que no cuestiona los motivos de la Sala Unitaria para determinar que fueron insuficientes los fundamentos y motivos señalados por la autoridad para fincar responsabilidad resarcitoria directa al actor.

En efecto, al plantear su tercer agravio la autoridad expuso que lo considerado por la Sala Unitaria era incorrecto porque en las hojas 22 y 23 de la resolución del recurso de reconsideración sí señaló el porqué fincó una responsabilidad directa al actor, así como los motivos que sustentaron el incumplimiento de su deber legal.

Sin embargo, los fundamentos y motivos contenidos en las hojas indicadas son coincidentes con los contenidos en la resolución definitiva que examinó la Sala Unitaria y respecto de los cuales concluyó que:

- Ninguna de las normas citadas se refieren a las atribuciones u obligaciones que tenía el actor en el desempeño del cargo que tuvo como director general de Infraestructura Complementaria, lo cual resultaba indispensable para establecer el grado de responsabilidad del actor en el daño patrimonial causado al Fideicomiso.

- Resultaba indispensable que con base en el marco normativo que rige el Título de Concesión y sus modificaciones, el Fideicomiso o, en su caso, cualquier otro instrumento relacionado con la concesión y el Fideicomiso, así como con base en el marco normativo que rige las atribuciones u obligaciones que tuvo el actor en su carácter de director general de Infraestructura Complementaria se motivaran las razones por las cuales se estimó que él ejecutó los actos o incurrió en las omisiones que causaron daño patrimonial.

- Era indispensable que con base en la normatividad aplicable se estableciera el grado de responsabilidad del actor pues él no

participó como emisor, revisor, ni como la persona que autorizó las estimaciones.

Así, con independencia de que tales conclusiones sean o no correctas, para que esta Sala Superior se pronunciara al respecto la autoridad debía cuestionarlas, pero en su lugar, se remitió a los mismos fundamentos y motivos que ya habían sido analizados por la Sala Unitaria.

En ese orden, su agravio es ineficaz para modificar o revocar la sentencia.

3.4. Inoperancia del cuarto agravio por no cuestionar los motivos de la sentencia.

Es también **inoperante** lo argumentado en el cuarto agravio de la autoridad recurrente puesto que no cuestiona los motivos expuestos en el considerando 6.8 de la sentencia.

Efectivamente, en su agravio la autoridad defendió esencialmente que invocar disposiciones locales no se opuso ni contravino a las disposiciones federales.

Sin embargo, lo que la Sala Unitaria consideró fue que era incongruente que, en un primer momento, la autoridad sostuviera que la obra se rige por disposiciones federales y, en un segundo momento, citara normas estatales como fundamento de la responsabilidad fincada al actor.

Esto es, la Sala Unitaria no determinó cuáles debieron ser las normas aplicables, sino que señaló la incongruencia interna de la resolución definitiva. Tan es así que al fijar los efectos de la nulidad que declaró indicó a la autoridad que, al emitir la nueva resolución, debía citar las normas que sean aplicables al caso concreto, ya sean federales o locales, pero que en cualquier caso debía justificarlo cuidadosamente.

En esas condiciones, el agravio hecho valer es ineficaz para modificar o revocar la sentencia en tanto que no controvierte la consideración toral de la Sala Unitaria.

IV. Fallo

Derivado de que el primero de los agravios resultó fundado, pero ineficaz para modificar o revocar la sentencia, mientras que los restantes agravios fueron inoperantes, lo procedente es confirmar la sentencia del trece de enero de dos mil veinte.

RESOLUTIVOS

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia del trece de enero de dos mil veinte con base en lo indicado en esta resolución.

Notifíquese a la parte actora y a la autoridad demandada según corresponda de conformidad con el artículo 37 del Código. Así lo resolvió la Sala Superior con fundamento en los artículos 12 y 14, fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa por unanimidad de votos de la magistrada **ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ**, del magistrado ponente **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ** y de la magistrada habilitada **MARÍA FERNANDA VADILLO TORRES** por ausencia de la magistrada **LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ** conforme con el acuerdo TEJAV/8EXT/02/21 emitido por el Pleno de este Tribunal en relación con el oficio 29/2021/LSR, ambos del dos de agosto de dos mil veintiuno y de lo dispuesto en los artículos 9, segundo párrafo y 39 de la Ley Orgánica de este Tribunal, así como 108 del Reglamento Interior, ante el secretario general de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y firma. **DOY FE.**

ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ
Magistrada

TEJAV
Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz

PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Magistrado

MARÍA FERNANDA VADILLO TORRES
Magistrada habilitada

ANTONIO DORANTES MONTOYA
Secretario General de Acuerdos

Estas firmas corresponden a la resolución de la Sala Superior pronunciada el cuatro de agosto de dos mil veintiuno en el Toca 37/2021, en la que se resolvió confirmar la sentencia del trece de enero de dos mil veinte emitida en el juicio 355/2015/3ª-I.