

Leyenda de clasificación en modalidad de 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	Expediente 498/2018/2ª-I (Juicio Contencioso Administrativo)
Las partes o secciones clasificadas	Nombres de actor, representantes, terceros, testigos
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	
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	28 de enero de 2020 ACT/CT/SE/02/28/01/2020



TEJAV
Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

EXPEDIENTE:
498/2018/2ª-I

DEMANDANTE:

Eliminado: treinta y cuatro palabras.
Fundamento legal: Art. 72 de la Ley de
Transparencia y Acceso a la Información
Pública para el Estado de Veracruz,

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

MAGISTRADA TITULAR:

LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:

IXCHEL ALEJANDRA FLORES PÉREZ

Xalapa de Enríquez, Veracruz, **veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve. V I S T O S** los autos de los Juicios Contenciosos Administrativos números 498/2018/2ª-I promovido por los Ciudadanos **Eliminado: treinta y cuatro palabras. Fundamento legal: Art. 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz,**, contra del Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz; se procede a dictar sentencia definitiva y,

R E S U L T A N D O S:

I. El dieciséis de agosto de dos mil dieciocho mediante escrito inicial de demanda presentado en la oficialía de partes común de este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, comparecieron los Ciudadanos, **treinta y cuatro palabras. Fundamento legal: Art. 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz,**, Veracruz, promoviendo juicio contencioso administrativo en contra de: “a) *la resolución definitiva de fecha 28 de febrero de 2018, emitida por el Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, en los autos del expediente administrativo número DRFIS/026/2017 IR/045/2016...2. La resolución contenida en el oficio sin número de fecha 9 de mayo de 2018, dentro de los autos del expediente REC/16/028/2018, emitido por el Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, mediante el cual se resolvió el recurso de reconsideración...*”

II. Admitida la demanda y realizados los traslados de Ley, fue contestada por la autoridad demandada Auditor General del Órgano

de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz,¹ misma que se admitió mediante acuerdo de fecha ocho de octubre de dos mil dieciocho,² señalándose como tercero interesado al Honorable Ayuntamiento Constitucional de Cosamaloapan, Veracruz, mismo que compareció por conducto de su síndica única de manera extemporánea por lo que se tuvo por perdido su derecho para apersonarse en el presente juicio.

III. Convocadas las partes para la audiencia de Ley en el presente juicio, se llevó a cabo la misma el seis de noviembre de dos mil diecinueve³, conforme lo señalan los artículos 320, 321, 322 y 323 del Código de Procedimientos Administrativos, procediéndose al 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 del tercero interesado Honorable Ayuntamiento Constitucional de Cosamaloapan, Veracruz,⁴ y se tuvo por perdido el derecho a formularlos por parte de los actores y de la autoridad demandada, puesto que no comparecieron a formular los mismos, se ordenó turnar para sentencia, la que ahora se pronuncia, al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS:

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 fracciones II y XII del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y 1, 2 y 5 fracciones XV y XVI de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz.

¹ Visibles a fojas 543 a 595 de actuaciones.

² Visibles a fojas 1273 a 1275 de actuaciones.

³ Visibles a fojas 1426 a 1429 del expediente.

⁴ Visibles a fojas 1420 a 1425 de actuaciones.



TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

SEGUNDO. La personalidad de los actores **catorce palabras.**
Fundamento legal: Art. 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz,., quedó debidamente acreditada toda vez que ejercitan la acción por su propio derecho, justificándose así su interés legítimo como lo dispone el numeral 282 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz. Así también, la personalidad de la autoridad demandada Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, se demostró con la copia certificada del Decreto Número 582 de veintiocho de septiembre de dos mil doce.⁵

TERCERO. La existencia de los actos impugnados consistentes en la resolución contenida en el oficio sin número de fecha nueve de mayo de dos mil dieciocho, en los autos del expediente REC/16/028/2018, mediante la cual se modificó la resolución recurrida, emitida por Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz y la resolución definitiva de fecha veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, emitida por en los autos del expediente administrativo número DRFIS/026/2017 IR/045/2016, se demostró conforme a lo dispuesto por el artículo 295 fracción IV del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz, tal como consta en las documental públicas anexas a fojas noventa y ocho a doscientos doce y doscientos quince a cuatrocientos cincuenta y seis de actuaciones respectivamente.

CUARTO. En su escrito de contestación a la demanda del juicio contencioso administrativo la autoridad demandada Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz hace valer como causales de improcedencia las previstas en el artículo 289 fracción V del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, respecto del concepto de impugnación identificado como Segundo incisos B) y C), al no

⁵ Visible a fojas 597 a 602 de actuaciones.

haber sido planteados en su escrito de reconsideración, se traducen en actos consentidos, toda vez que la resolución definitiva de fecha veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, les fue legalmente notificada el siete de marzo de dos mil dieciocho, por lo que desde esa fecha a la de dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, en que presentó su demanda ante el Tribunal, excedió el término contemplado por el artículo 292 del Código en cita.

Esta juzgadora estima **infundada**, la causal de improcedencia señalada, debido a que los accionante pueden hacer valer argumentos novedosos que no formuló ante la autoridad administrativa demandada, puesto que cuando se impugna la resolución recaída al recurso, debe entenderse que también se controvierte la recurrida, formando parte de la litis, al igual que los agravios que se hicieron valer en su contra, esto en concordancia con el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia pronta y expedita, contemplado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, el estudio de la resolución primigenia dictada en fecha veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, dentro del procedimiento para la determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones número DRFIS/026/2017, IR/045/2016 y la resolución del recurso de reconsideración, se abordarán a la luz del principio de litis abierta previsto en el artículo 279 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz, que establece que cuando la resolución recaída al recurso de revocación no satisfaga el interés legítimo del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Por ello, conforme al principio de litis abierta, los actores no tienen limitante ni condición alguna, de ahí que pueden expresar



TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

conceptos de nulidad en el juicio contencioso administrativo tanto sobre la determinación impugnada en dicho recurso, como la emitida en éste, pudiendo controvertir aspectos que no hizo valer en el procedimiento del que aquélla derivó e incluso, externar argumentos para evidenciar las violaciones cometidas en su perjuicio durante la tramitación de éste, pues el principio mencionado, permite a los gobernados una defensa extendida, de manera que le es posible introducir argumentos diferentes de los hechos valer inicialmente, para demostrar la ilegalidad de ambos pronunciamientos, mismos que la autoridad juzgadora se encuentra compelida a estudiar. Sirve de apoyo a este criterio la jurisprudencia⁶ de rubro:

JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, contenía el principio de "litis cerrada" que impedía que se examinaran los argumentos dirigidos a demostrar la ilegalidad del acto administrativo contra el cual se enderezó el recurso, es decir, no permitía que el demandante hiciera valer o reprodujera argumentos relativos a la resolución recurrida; y, por ende, el entonces Tribunal Fiscal de la Federación no estaba obligado a estudiar los conceptos de anulación que reiteraran argumentos ya expresados y analizados en el recurso ordinario; sin embargo, en el texto vigente del último párrafo del citado numeral se simplificó el procedimiento contencioso administrativo al cambiar el principio de "litis cerrada" por el de "litis abierta", el cual comprende no sólo la resolución impugnada sino también la recurrida; los nuevos argumentos que pueden incluir los razonamientos que se refieran a la resolución recurrida, y los dirigidos a impugnar la nueva resolución; así como aquellas razones o motivos que reproduzcan agravios esgrimidos en el recurso administrativo en contra de la resolución originaria. Por tanto, todos estos argumentos, ya sean novedosos o reiterativos de la instancia administrativa, constituyen los conceptos de anulación propios de la demanda fiscal, lo cual implica que con ellos se combaten tanto la resolución impugnada como la recurrida en la parte que afecte el interés jurídico del actor, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está obligado a estudiarlos.

(Énfasis añadido)

⁶ Registro: 184472, Localización: Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Abril de 2003, Tesis: Jurisprudencia 2ª./J. 32/2003, Página: 193, Materia(s): Administrativa.

Esta Sala no advierte la actualización de ninguna otra causal de sobreseimiento, por lo que procederá al planteamiento y análisis de los conceptos de impugnación expuestos por los accionantes de la presente vía.

QUINTO. El actor como una cuestión previa antes de exponer su primer concepto de impugnación, expone sustancialmente que es obligación ineludible de este Tribunal entrar al estudio de la fundamentación en la competencia de la autoridad demandada Órgano de Fiscalización Superior del Estado, pues estima que a través de ésta puede que se detecten ilegalidades en los actos administrativos impugnados, función que debe ser estricta, vigilando igualmente la legalidad y el debido proceso en los procedimientos de los que derivaron dichos actos administrativos, que pudieran conllevar a una declaratoria de nulidad lisa y llana de las resoluciones controvertidas, por lo que estima su estudio debe ser preferente a cualquier otra cuestión e incluso antes de los conceptos de impugnación.

Lo anterior, conforme a los artículos 17 constitucional y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, por lo que al ser una cuestión de orden público, si existe una falta, ausencia o indebida fundamentación respecto de la competencia de la autoridad demandada, considera debe decretarse la nulidad lisa y llana, puesto que cuando la autoridad no cite el apartado, fracción, inciso o subinciso correspondiente o en su caso, no transcribe el fragmento de la norma si está resulta compleja, que le conceda la facultad de emitir el acto de molestia, el particular queda en estado de inseguridad jurídica e indefensión.

En ese tenor, estima que no deberá vincularse a la autoridad demandada a realizar acto alguno, debido a que la resolución impugnada en el presente juicio no deviene de una petición, instancia o recurso, sino que procede de un procedimiento fiscalizador en el cual la autoridad debe conducirse al tener sus facultades regladas y



TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

temporalizadas, lo cual no ha acontecido en la especie, de ahí que su actuación ha sido ilegal, lo que ha repercutido en el cúmulo de vicios que se suscitaron al dictarse la resolución administrativa originalmente recurrida, así como la recaída en el recurso de revocación.

En el primer concepto de impugnación los actores precisan que es procedente se declare la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada y la originalmente recurrida, en términos de los numerales 16, 326 y 327 del Código de la materia, toda vez que se contravienen en perjuicio de los demandantes los artículos 4 fracción IV de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado vigente en el ejercicio dos mil dieciséis, 1, 14, 16 y 22 Constitucionales, así como 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, pues estiman existe una indebida fundamentación y motivación al momento de delimitar el grado de responsabilidad directa que a decir de la autoridad demandada, recae en los que suscriben, toda vez que se imputan un sin número de diversos hechos en los que supuestamente incurrieron, y los mismos no son claros ni precisos en señalar cada uno de los hechos que según la autoridad les atribuye de manera individualizada, así como tampoco las cantidades que supuestamente ejercieron, además pretende cobrar la totalidad del crédito fiscal en proporciones que desconocen lisa y llanamente, cómo es que llegó a tales determinaciones de indemnización y multas.

Señala que la autoridad demandada omitió citar las razones y circunstancias particulares a que obedeció dicha determinación y por qué consideró establecer las cantidades similares para ciertos funcionarios y otras exorbitantes para otros, incluso a algunos en una cantidad mucho menor a los demás, debido a que en los argumentos expresados se advierte existe una debida motivación, máxime que no se establece la temporalidad de las supuestas irregularidades cometidas, no se establece las funciones que a decir de la demandada no fueron cumplidas por los que suscriben, se omite

precisar las causas circunstancias especiales y los hechos que la llevaron a dicha conclusión, que permitan encuadrar la supuesta conducta de cada uno de los ex servidores públicos con la hipótesis legal prevista en el precepto legal.

Manifiesta que se pretende aplicar retroactivamente las Reglas Técnicas de Auditoría Pública publicadas en la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 036, Tomo I, de fecha veinticinco de enero de dos mil diecisiete, siendo una ilegalidad de fondo, ya que en el momento que cobró aplicación dicha normativa, los supuestos hechos ya habían acontecido. Aunado a ello, expone que la autoridad demandada, perdió de vista los principios de legalidad y seguridad jurídica, también identificada con los principios de tipicidad y taxatividad de las normas penales es aplicable a las infracciones y sanciones administrativas, de manera que la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, lo que se conoce como principio de exacta aplicación de la ley, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón, como infundadamente lo pretende la demandada.

Además, expone que la autoridad no precisó cuáles fueron los supuestos beneficios económicos obtenidos por los suscritos, cuáles fueron los actos y omisiones que implicaron la irregular, captación, recaudación, manejo, administración, control, resguardo, custodia, ejercicio o aplicación de recursos, fondos o bienes o valores públicos municipales o estatales; tampoco se advierte la conducta específica que en su caso cada ex funcionario desplegó esto es, el rol que en la falta administrativa supuestamente desempeñaron los suscritos, lo que evidencia ilegalidades.

La autoridad demanda Órgano de Fiscalización Superior del Estado, sostuvo en su escrito de contestación de demanda la legalidad de los actos impugnados, enfatizando que cumplen con los requisitos constitucionales exigidos, ya que están debidamente y legalmente fundamentadas, en los términos de los artículos 4



TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

fracción IV de la Ley 584 de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, vigente para el ejercicio dos mil dieciséis, así como del 7 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz, esto es en estricto apego al procedimiento de fiscalización. Mencionándose que respecto a la cuestión previa planteada por los actores relativa a la competencia de la autoridad emisora de los actos impugnados, no existe un pronunciamiento previo al respecto.

Esquematisado lo anterior, esta Sala Unitaria entra al estudio del concepto de impugnación antes descrito, mismo que estima **parcialmente fundado**, pero suficiente para declarar la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas, por las siguientes consideraciones jurídicas.

Los actores piden como una cuestión previa a este Tribunal, se entre de oficio al análisis de la competencia de la autoridad para emitir el acto de molestia, de ahí que esta juzgadora atendiendo a la causa de pedir debe analizar de manera integral el escrito de demanda y no sólo el apartado correspondiente a los conceptos de impugnación, pues la pretensión de los accionantes es una manifestación de voluntad expuesta como un razonamiento estratégico tendiente a obtener un fin determinado, que es el examen de la fundamentación de la autoridad emisora del acto, para conocer si hubo o no ilegalidad en el acto que se controvierte, que es el objeto del litigio o el efecto jurídico que persigue al instar la presente vía.

En principio, se estima pertinente destacar que las observaciones del presunto daño patrimonial imputadas a los accionantes fueron de carácter financiero presupuestal, en relación a la gestión financiera de recursos fiscales correspondientes al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, Caminos y Puentes Federales, Caminos y Puentes Federales Remanente 2015, Fondo de Aportaciones para la

Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal Remanente 2015, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal Remanente, así como de Carácter Técnico de Obra Pública referente a Caminos y Puentes Federales (SHCP), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Remanente Empréstito FISM y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal Remanente, tal como lo estableció la autoridad demandada en las resoluciones impugnadas.

Bajo esas condiciones, en la resolución sin número relativa al recurso de reconsideración de fecha nueve de mayo de dos mil dieciocho, emitida en el expediente REC/16/028/2018, por el Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz,⁷ misma que posee pleno valor probatorio conforme al artículo 109 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, en el considerando Primero la autoridad demandada para fundar su competencia, en la parte conducente señaló: “...para conocer del presente recurso de reconsideración en lo dispuesto por los artículos 100, 101, 108, 109, 110, 115 fracción XXI y 121 fracción XVIII de la Ley 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 16 fracción XXV y 17 fracción I, del Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz; por otro lado, la competencia territorial de esta autoridad, encuentra sustento en los artículos 116, párrafo sexto de la fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 67 fracción III, apartado 5 de la Constitución Política del Estado de Veracruz...”

Los artículos 100, 101 y 108 de la Ley 584 de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, contemplan que los interesados

⁷ Visible a fojas 098 a 212 de actuaciones.



TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

afectados por las resoluciones de la autoridad demandada, a su elección podrán interponer recurso de reconsideración dentro de un plazo de diez días hábiles a partir del siguiente a que surta efectos la notificación, a fin de que se confirme, modifique o deje sin efectos la misma, ante el Titular del Órgano de Fiscalización Superior, quien deberá resolverlo dentro de los treinta días hábiles siguientes a su promoción, o bien promover juicio contencioso ante este Tribunal.

La resolución del recurso de mérito, es competencia de la autoridad demandada y corresponde a su titular, se fundará en derecho y examinará los agravios y pruebas hechos valer por el recurrente pudiéndose invocar hechos notorios y las resoluciones podrán desecharlo, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, confirmarlo, dejarlo sin efectos la resolución recurrida o modificarla u ordenar la reposición del procedimiento fiscalizador, atento a los numerales 109, 110, 115 fracción XXI y 121 fracción XVIII del ordenamiento en cita.

En tanto que, la facultad para resolver el recurso de referencia y la representación del organismo autónomo consagrado en favor de su titular, se reafirma en los artículos 16 fracción XXV y 17 fracción I del Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz.

Aunado a ello, la competencia territorial del Órgano de Fiscalización Superior, encuentra su sustento en los numerales 116, párrafo sexto de la fracción II, Constitucional y 67 fracción III, apartado 5 de la Constitución Local, donde se establece que las legislaturas de los Estados contarán con entidades de fiscalización dotadas de autonomía técnica y de gestión, a quien compete revisar las cuentas públicas.

Por otra parte, en la resolución definitiva de fecha veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, emitida por la autoridad demandada

en los autos del expediente DRFIS/026/2017, IR/045/2015,⁸ que obra en actuaciones y que posee pleno valor probatorio conforme al numeral 109 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz, se estableció en el considerando Primero en la parte conducente lo siguiente: *“...es competente para emitir la presente Resolución, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 116 fracción II, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción III, apartado 5, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 53, 54, 55, 57, 58, 59, 113, 115 fracción XX, 118, 121 fracciones I, XV, XVII, XIX, XX, XXI Y XXVI, de la Ley 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 49 fracción III y último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal; 3, 15 y 16 fracción XXIII, XXIV, XXVI, XXIX y XLIV del Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior publicado en la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 470 del veinticinco de diciembre de dos mil quince y última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 310 del cuatro de agosto de dos mil diecisiete; 3, 15, 17 fracciones I y II y Tercero Transitorio del Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, publicado en Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 038 del veinticinco de enero de dos mil dieciocho; así como el clausulado del Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado en el Marco del Sistema Nacional de Fiscalización, que celebran la Auditoría Superior de la Federación y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 042 (cuarenta y dos) de fecha treinta de Enero de dos mil diecisiete; y de las Reglas Técnicas de Auditoría Pública para el Procedimiento de Fiscalización Superior del Estado, publicadas en la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 036 (treinta y seis), tomo I de fecha veinticinco de enero de dos mil diecisiete...”*

Además, la competencia para fiscalizar los recursos federales procedentes del ramo 033, la sustentó en el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, donde señaló que las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los Estados y Municipios conforme a sus propias leyes en lo que no se contrapongan a la legislación federal, así como en los numerales 113, 115 fracciones I al VI, XIV, XIX, XX, XXIII, XXIV y XXV de la Ley 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz, y con base en el Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización

⁸ Visible a fojas 215 a 456 de actuaciones.



TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

Superior del Gasto Federalizado en el Marco del Sistema Nacional de Fiscalización que celebran la Auditoría Superior de la Federación y la autoridad demandada publicado en la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 042 de fecha treinta de enero de dos mil diecisiete, tal como se advierte en el párrafo segundo del Considerando Primero de la resolución definitiva de fecha veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.

Es oportuno enfatizar, que en siguiente apartado sólo se analizarán las disposiciones distintas a las precisadas por la autoridad demandada en el recurso de reconsideración y que se observen en la resolución definitiva del DRFIS/026/2017, IR/045/2016.

En ese entendido, los artículos 53, 54, 55 y 57 de la Ley 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz, establecen que una vez que el Congreso apruebe el informe de resultado de las cuentas públicas instruirá al Órgano de Fiscalización, el inicio de la determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones a los servidores públicos, mismo que resolverá con base en los medios probatorios derivados del ejercicio de sus atribuciones, si éstos son o no responsables, para tal efecto seguirá el procedimiento señalado e impondrá a la persona o personas que ejecutaron los actos o incurrieron en omisiones las sanciones procedentes tomando en cuenta la responsabilidad, la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, las circunstancias socioeconómicas de los responsables, el nivel jerárquico, las condiciones exteriores y los medios de ejecución, la antigüedad en el servicio, la reincidencia y el grado de preparación económica.

Si con motivo de la conclusión del procedimiento de fiscalización el Órgano encuentra elementos para el fincamiento de obras responsabilidades promoverá las acciones que procedan ante la autoridad competente, y las indemnizaciones y sanciones se fijarán en cantidad líquida y se pagarán dentro de los quince días

hábiles siguientes a que surta efectos la notificación, una vez que sean definitivas y queden firmes su cobro se realizará mediante procedimiento administrativo de ejecución numerales 58 y 59 del ordenamiento antes citado.

El Órgano de Fiscalización Superior es un organismo autónomo del Estado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y tiene facultades para determinar los daños y perjuicios en contra de la hacienda o patrimonio de los Entes Fiscalizables sujetos a su revisión y fincar directamente a los responsables de las irregularidades, conforme a los artículos 113, 115 fracción XX de la Ley 584 de Fiscalización Superior del Estado.

Los numerales 118 y 121 fracciones I, XV, XVII, XIX, XX, XXI y XXVI del ordenamiento de referencia, establecen los requisitos que debe cubrir el Auditor General para su nombramiento, quien entre otras atribuciones puede representar legalmente al órgano, substanciar, a través de las áreas administrativas que determine el Reglamento Interior del Órgano, las fases de comprobación y de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones previstas en la ley, llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivas las multas impuestas y promover las acciones de responsabilidad, presentar por sí o a través de la Dirección de Asuntos Jurídicos las denuncias, acusaciones y querellas penales.

Mientras que el artículo 49 fracción III y último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, establecen que la fiscalización sobre el ejercicio de los recursos de los fondos a que se refiere el Capítulo corresponde a la Auditoría Superior de la Federación, en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos serán



TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

determinadas y sancionadas por las autoridades federales, en los términos de las leyes federales aplicables.

Los artículos 3, 15 y 16 fracción XXIII, XXIV, XXVI, XXIX y XLIV del Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado publicado el veinticinco de noviembre de dos mil quince, establecen la autonomía del órgano, la representación original que tiene el Auditor General de éste y la posibilidad de delegación de éstas, señalando como atribuciones indelegables la de ordenar la incoación y sustanciación de la fase de determinación de responsabilidades y el fincamiento de indemnizaciones y sanciones a la Dirección General Asuntos Jurídicos, así como emitir las resoluciones que pongan fin al procedimiento de fiscalización superior, la imposición de sanciones y medidas de apremio, promover las acciones de responsabilidad y solicitar a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Poder Ejecutivo, la realización del procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales fincados por el Órgano.

En tanto que, en artículo Tercero transitorio del Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 038 de veinticinco de enero de dos mil dieciocho, se estableció que las áreas administrativas éste, podrán fundamentar sus actuaciones tanto en dicho documento, como en el diverso publicado en el mismo órgano de difusión oficial en el número extraordinario 470 de fecha 25 de noviembre de 2015 y última reforma contenida en el número extraordinario 310 de fecha 04 de agosto de 2017, tratándose de cualquier asunto que esté relacionado con las Cuentas Públicas 2016 y anteriores.

Finalmente, la autoridad demandada para acreditar la competencia para fiscalizar recursos federales citó el artículo 115 fracciones I, II, III, IV, V, VI, XIV, XIX, XXIII, XXIV y XXV de la Ley 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado

de Veracruz,⁹ así como el Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado en el Marco del Sistema Nacional de Fiscalización, celebrado con la Auditoría Superior de la Federación.

Una vez sentado lo anterior, debe decirse que las autoridades administrativas para cumplir con el principio de fundamentación previsto en el artículo 16 Constitucional, están obligadas a precisar exhaustivamente su competencia, por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, para lo cual debe citar, en su caso, el apartado, fracción, inciso o subinciso correspondiente y, si el ordenamiento no lo contiene y se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente; así como que esa exigencia tiene como propósito que el particular afectado tenga el conocimiento y la certeza de que la autoridad que invade su esfera de derechos, lo hace con apoyo en una norma jurídica que le faculta para obrar en ese sentido y emitir el acto de molestia.

⁹ Artículo 115. El Órgano tiene competencia para:

- I. Fiscalizar, en forma posterior a la presentación de las Cuentas Públicas, la Gestión Financiera de los Entes Fiscalizables sujetos a su revisión y comprobar si se ajustaron a los criterios señalados por el presupuesto;
- II. Apoyar al Congreso en la revisión de las Cuentas Públicas y entregarle, a través de la Comisión, los informes del resultado correspondientes;
- III. Verificar, si la Gestión Financiera se efectuó conforme a las disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales;
- IV. Comprobar si la recaudación, administración, ministración, manejo y aplicación de recursos estatales y municipales; los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que los Entes Fiscalizables sujetos a su revisión celebraron o realizaron, se ajustaron a la legalidad y si no causaron daños o perjuicios en contra de su respectiva hacienda o patrimonio;
- V. Verificar que los Entes Fiscalizables sujetos a su revisión que hubieren recaudado, manejado, administrado, ministrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados; así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes y en apego a las disposiciones aplicables;
- VI. Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar que las inversiones y gastos autorizados a los Entes Fiscalizables sujetos a su revisión, se aplicaron legalmente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;
- ...
- XIV. Investigar, en su caso, los actos u omisiones que pudieran configurar alguna irregularidad, incumplimiento de disposiciones legales o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los Entes Fiscalizables sujetos a su revisión;
- XIX. Fiscalizar la aplicación de los subsidios o estímulos fiscales que los Entes Fiscalizables sujetos a su revisión hayan recibido, cualesquiera que sean sus fines y destino;
- ...
- XXIII. Colaborar, para efectos de la fiscalización de recursos federales, con su similar de la Federación en la investigación y detección de desviaciones de dichos recursos;
- XXIV. Fiscalizar la aplicación de los recursos federales a pedimento de la Auditoría Superior de la Federación y con base en el convenio respectivo;
- XXV. Celebrar acuerdos, convenios o contratos con personas físicas o morales, tanto públicas como privadas, con el propósito de dar cumplimiento al objeto de esta Ley;
- ...



TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

En la especie, debe precisarse que la autoridad demandada ejerció sus facultades de fiscalización respecto de aportaciones federales, entendidas como los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal, tal como se prevé en el numeral 25 del ordenamiento mencionado.

Estos recursos procedentes de una partida presupuestaria de la Federación, son etiquetados para el cumplimiento de objetivos de programas preestablecidos, de manera que aun cuando dichos recursos son transferidos a las haciendas estatales y municipales, no son consideradas dentro del régimen de libre administración de éstas, por lo que no pierden el carácter de federal, pues su destino y aplicación se encuentran orientados al fortalecimiento de las entidades públicas mencionadas, en apoyo a actividades específicas, de ahí que están sujetos a fiscalización y comprobación de gastos por parte de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos de los artículos 79 fracción I párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 17 fracción XII de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y 49 fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal.

El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, Caminos y Puentes Federales, Caminos y Puentes Federales Remanente 2015, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal Remanente 2015, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Remanente, así como de Carácter Técnico de Obra Pública referente a Caminos y Puentes Federales (SHCP), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Remanente Empréstito FISM y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal Remanente, son aportaciones federales contempladas por los artículos 9-A y 25 fracciones III y IV de la Ley de Coordinación Fiscal y en el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación para la Distribución y aplicación de los recursos del Fondo para las Entidades Federativas y los Municipios Productores de Hidrocarburos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de junio de dos mil quince.

En ese entendido, es que al momento de fiscalizar los recursos económicos procedentes de la Federación, la autoridad demandada Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, atento al principio de legalidad previsto por el artículo 16 Constitucional debe fundar y motivar con precisión las facultades que le fueron conferidas para fiscalizar e imponer las sanciones a los ex servidores públicos municipales por el presunto mal manejo o aplicación indebidos de los recursos federales procedentes de los fondos mencionados con antelación.

Esto es así, ya que si bien la autoridad demandada citó una serie de disposiciones jurídicas mismas que se enunciaron previamente, lo cierto es que, tratándose de la resolución recaída dentro del expediente REC/16/028/2018 en el recurso de reconsideración de fecha nueve de mayo de dos mil dieciocho, no se advierte haya citado con exactitud una disposición jurídica que le permita resolver el mencionado medio de defensa tratándose de la fiscalización e imposición de sanciones cuando estas tiene su origen en recursos federales, pues el marco que enunció para fundar su competencia para conocer del citado medio de impugnación, se encuentra referido a los casos en que fiscaliza recursos estatales, atribuciones que tiene plenamente conferidas en la Constitución



TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

Local y en la entonces Ley 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Aunado a esta situación, al examinar la resolución definitiva de fecha veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, la autoridad demandada incluyó como parte de su fundamentación de la competencia para fiscalizar los recursos federales, el artículo 49 párrafo fracción III y último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, donde se contempla que la fiscalización de los fondos relativos a las aportaciones federales, corresponde a la Auditoría Superior de la Federación y las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de estos recursos serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales en los términos que fijen las leyes federales aplicables.

Por ello si conforme a la disposición antes enunciada, corresponde a la Auditoría Superior de la Federación, la fiscalización de las aportaciones federales y fue la autoridad demandada Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, quien en el caso que nos ocupa, llevó a cabo la revisión correspondiente, ésta tiene la obligación ineludible de justificar con precisión las facultades que le fueron conferidas o delegadas para realizar tal acción, de manera que quede claro a los destinatarios del acto, las atribuciones conferidas para emitir el acto de molestia.

En esa tesitura, la autoridad demandada Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, para justificar su potestad de fiscalizar recursos federales entre otras disposiciones citó lo preceptuado por el artículo 115 fracciones XXIII , XXIV y XXV de la Ley 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz; no obstante, éstos aluden a la colaboración que puede realizar con su homólogo de la Federación en la investigación y detección de desviaciones de los recursos federales; así como se establece claramente que debe ser por pedimento de la citada

autoridad y con base en el Convenio respectivo que se haya celebrado, sin que se advierta como parte de la fundamentación incluida en las resoluciones impugnadas, alguna mención mediante la cual se dé cumplimiento a lo ahí dispuesto, esto es que haya mediado la petición correspondiente.

En efecto, en el considerando Segundo de la resolución definitiva de fecha veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, la autoridad demandada insertó como parte de la fundamentación de la competencia, el Clausulado del Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado en el Marco del Sistema Nacional de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 042 de fecha treinta de enero de dos mil diecisiete, cuya consulta fue efectuada por esta autoridad jurisdiccional invocándose como hecho notorio atento a lo dispuesto por el artículo 48 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz, de ésta se advierte que dicho documento contiene veintitrés cláusulas, que regulan las condiciones en que las partes signantes acordaron las acciones relativas al logro de una adecuada cobertura, alcance y calidad en la fiscalización del gasto federalizado.

En las condiciones apuntadas, es claro que dicho cuerpo normativo no tiene las características de una norma compleja, pues contiene apartados y fracciones, de fácil comprensión e identificación, donde constan párrafos que guardan interrelación entre sí, cuya redacción no es complicada ni da lugar a incurrir en ambigüedad, por lo que la autoridad demandada para fundar debidamente su competencia para emitir el acto administrativo de molestia, debió invocar con precisión la cláusula del convenio aplicable, esto a fin de evitar incertidumbre jurídica a los accionantes, pues en caso contrario, significaría que éstos deben averiguar entre el clausulado del documento referido, si el Órgano de Fiscalización Superior del Estado posee atribuciones para actuar en tal sentido y al



TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

no haber realizado lo anterior, es claro que con su actuar los dejó en estado de indefensión, lo que traduce en una insuficiente fundamentación de la resolución de mérito.

En consecuencia, es claro que se incumplió con lo establecido por los artículos 14 y 16 Constitucionales, en relación con el numeral 7 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues los actos emitidos por la autoridad demandada fueron omisos en señalar con exactitud y precisión el o los dispositivos que facultan a quien lo emita y definan el carácter con que éste actúa, ya sea que lo haga por sí mismo, o por delegación de facultades y, en caso de que esas normas incluyan diversos supuestos, debió precisar el apartado, fracción o fracciones, incisos o subincisos en que apoya su actuación, y de no contenerlos, si se trata de una norma compleja, transcribir la parte correspondiente, atento a la exigencia constitucional de certeza y seguridad jurídica del particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico, lo que en la especie no aconteció, pues el Órgano de Fiscalización Superior del Estado al fundar su competencia citó los preceptos que la facultan para emitir el acto, pero fue omiso en señalar la porción normativa estricta que delimita su competencia material, por lo que es evidente que el acto impugnado está insuficientemente fundado. Sirve de apoyo a este criterio, la jurisprudencia¹⁰ de rubro:

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.

De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la

¹⁰ Registro: 177347, Localización: Novena Época, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Septiembre de 2005, Tesis: Jurisprudencia 2ª./ J. 115/2005, Página: 310, Materia(s): Administrativa.

Federación Número 77, mayo de 1994, página 12, con el rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.

(Énfasis añadido)

Por otro lado, la autoridad demandada incluyó como parte de la fundamentación lo dispuesto en las Reglas Técnicas de Auditoría Pública para el Procedimiento de Fiscalización Superior en el Estado de Veracruz, publicadas en la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 036 (treinta y seis), Tomo I de fecha veinticinco de enero de dos mil diecisiete, mismas que fueron consultadas por esta autoridad juzgadora invocándose como hecho notorio conforme al numeral 48 del Código de la materia, donde al examinar dicho cuerpo normativo se observa que contiene cincuenta y seis disposiciones,



TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

sin que la autoridad demandada haya precisado con exactitud cuál de ellas sirven de sustento para fundar su competencia, lo que incide directamente sobre la validez del acto impugnado, pues como parte de las formalidades esenciales debe establecerse el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación, de ahí que todo acto de molestia debe constar los apartados, fracciones, incisos, subincisos o párrafos o, en su caso, transcribirse la parte correspondiente, tanto de los que facultan a la autoridad para emitir el acto, como los que prevén su competencia, lo que en la especie no se advierte de ahí que exista insuficiente fundamentación.

También se advierte existe insuficiente fundamentación en las resoluciones impugnadas, toda vez que la autoridad demandada fue omisa en citar con precisión y de manera exacta la atribución indelegable conferida a su titular, en el Reglamento Interior de dicho órgano autónomo, publicado en la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 470 de veinticinco de noviembre de dos mil quince, para ordenar la práctica de auditorías a los recursos federales, previa solicitud de la Auditoría Superior de la Federación, pues si bien citó un cúmulo de disposiciones, en ninguna de éstas se apunta se haya mencionado la disposición que le otorga tal facultad.

Es menester precisar que, esta Sala no se encuentra obligada a señalar cuáles son los preceptos legales aplicables al caso, la fracción e inciso entre otros, en que la autoridad administrativa debió fundar su acto, pues su función se constriñe a analizar la legalidad de las resoluciones impugnadas, cuyo examen se efectuó atendiendo a lo manifestado por el actor. Sustenta a este criterio, la jurisprudencia¹¹ de rubro:

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA. NO ESTÁ OBLIGADO A SEÑALAR EL**

¹¹ Registro: 172647, Localización: Novena Época, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, Tesis: Jurisprudencia 2ª./ J. 53/2007, Página: 557, Materia(s): Administrativa.

FUNDAMENTO LEGAL EN QUE DEBIÓ SUSTENTARSE EL ACTO ADMINISTRATIVO DECLARADO NULO.

El artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que los órganos jurisdiccionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben fundar y motivar sus sentencias, esto es, expresar los preceptos legales aplicables al caso y las razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la solución del mismo, conforme al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, su exigencia no llega al extremo de que tengan que señalar el ordenamiento jurídico, precepto, fracción e inciso, entre otros, en que la autoridad fiscal o administrativa debió fundar el acto administrativo declarado nulo, dado que dicha obligación no es propia de los órganos jurisdiccionales, sino de la autoridad administrativa que emite el acto, pues la función de aquéllos es analizar la legalidad de la resolución impugnada, a la luz de los preceptos que en ella se invocan y los conceptos de nulidad expresados por la parte actora.

(Énfasis añadido)

En virtud de los razonamientos expuestos con anterioridad, y al existir insuficiente fundamentación en la competencia de la autoridad demandada para emitir las resoluciones impugnadas, es procedente decretar la nulidad lisa y llana éstas, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 326 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz, por lo que atento al principio de mayor beneficio, esta Sala se abstiene de describir y analizar los conceptos de impugnación restantes expuestos por los actores en el escrito de demanda, que aunque resulten fundados, no mejorarían lo ya alcanzado; así como, se abstiene de examinar los argumentos defensivos de la autoridad demandada, pues éstos resultan inocuos para desvirtuar la causa de nulidad que se estima actualizada, por lo que aun cuando se plasmaran los razonamientos por lo que se desestiman sus defensas, en nada mejorarían la situación procesal de ésta, dado que se reiteraría el sentido del fallo ante la ilegalidad de los actos controvertidos. Sirve de apoyo a este criterio la jurisprudencia¹² de rubro:

¹² Registro: 161237, Localización: Novena Época, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Tesis: Jurisprudencia 2ª./ J. 9/2011, Página: 352, Materia(s): Administrativa.



TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LOS ARTÍCULOS 50, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 51, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGAN AL EXAMEN PREFERENTE DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD, PUES DE RESULTAR FUNDADOS HACEN INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS RESTANTES (LEGISLACIÓN VIGENTE ANTES DE LA REFORMA DEL 10 DE DICIEMBRE DE 2010).

Esta Segunda Sala estima que el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 155/2007, de rubro: "AMPARO DIRECTO. SUPUESTO EN QUE EL ACTOR EN UN JUICIO DE NULIDAD TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN AQUELLA VÍA UNA RESOLUCIÓN DE NULIDAD LISA Y LLANA." ha sido superado. Lo anterior, en virtud de que el artículo 50, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al disponer que cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben analizar primero las que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, implica que dichos órganos jurisdiccionales están obligados a estudiar, en primer lugar, la impugnación que se haga de la competencia de la autoridad para emitir el acto cuya nulidad se demande, incluso de oficio, en términos del penúltimo párrafo del artículo 51 del mismo ordenamiento, el cual establece que el Tribunal podrá examinar de oficio la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada, análisis que, de llegar a resultar fundado, por haber sido impugnado o por así advertirlo oficiosamente el juzgador, conduce a la nulidad lisa y llana del acto enjuiciado, pues ese vicio, ya sea en su vertiente relacionada con la inexistencia de facultades o en la relativa a la cita insuficiente de apoyo en los preceptos legales que le brinden atribuciones a la autoridad administrativa emisora, significa que aquél carezca de valor jurídico, siendo ocioso abundar en los demás conceptos de anulación de fondo, porque no puede invalidarse un acto legalmente destruido.

(Énfasis añadido)

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

RESUELVE:

I. Se declara la nulidad lisa y llana de la resolución definitiva de fecha veintiocho de febrero de dos mil dieciocho emitida dentro del expediente DRFIS/026/2017, IR/045/2016 y de la resolución del recurso de reconsideración REC/016/028/2018, de fecha nueve de mayo de dos mil dieciocho, emitidas por el Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, con base en los argumentos y preceptos de derecho expresados en el considerando quinto del presente fallo.

II. Notifíquese a los actores, a la autoridad demandada y los terceros interesados, con sujeción en lo dispuesto por el artículo 37 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz.

III. 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 **Ricardo Báez Rocher**, Secretario de Acuerdos, quien autoriza y firma. **DOY FE.**