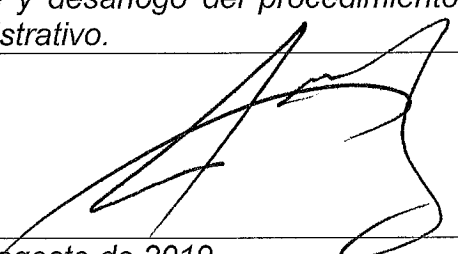




Legenda de clasificación en modalidad confidencial

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	Resolución del expediente <u>332/2017/1ª-II</u> (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	29 de agosto de 2019 ACT/CT/SO/06/29/08/2019

Juicio Contencioso Administrativo:

332/2017/1^a-II

Actor: Eliminado: datos personales.

Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.

Autoridades demandadas:

Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, y otra.

XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A SEIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO.

Sentencia que reconoce la validez de la resolución impugnada.

GLOSARIO.

Código:	Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
Ley 584:	Ley número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
ORFIS:	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz.

RESULTANDOS.

1. Antecedentes del caso.

Mediante escritos recibidos los días cinco de junio¹ y treinta de agosto², ambos de dos mil diecisiete, el ciudadano **Eliminado: datos personales.** **Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** impugnó la resolución de fecha dieciséis de mayo de dos mil diecisiete, emitida por el Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS), recaída al recurso de reconsideración con número de expediente REC/15/030/2017 y sus acumulados REC/15/037/2017 y REC/15/038/2017.

En fecha veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete la entonces Sala Regional Zona Centro del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz, admitió en la vía ordinaria la demanda interpuesta y las pruebas que resultaron ofrecidas conforme al Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Código), y ordenó emplazar a las autoridades demandadas Auditor General y Director General de Asuntos Jurídicos, ambos del ORFIS, para que dieran contestación a la misma, lo cual realizaron por separado mediante escritos³ recibidos el día dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, en los que se refirieron a los conceptos de impugnación planteados, ofrecieron las pruebas que consideraron pertinentes y señalaron como terceros perjudicados al Gobierno del Estado y a la Secretaría de Finanzas y Planeación, ambas de Veracruz, quienes dieron contestación mediante escritos recibidos los días veintiuno de marzo de dos mil dieciocho, el primero, y veintiséis de febrero del mismo año, la segunda.

De forma adicional, el Auditor General del ORFIS, en su escrito de contestación, hizo valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 289 fracción III del Código.

¹ Fojas 1 a 8 del expediente.

² Fojas 52 a 54.

³ Fojas 66 a 83 y 123 a 139.

El día cinco de julio de dos mil dieciocho tuvo verificativo la audiencia⁴ de pruebas y alegatos a que se refiere el artículo 320 del Código, con la asistencia únicamente de las autoridades demandadas por conducto de su delegado, en la que se tuvieron por formulados los alegatos de las autoridades demandadas y el tercero perjudicado Gobierno del Estado de Veracruz, expuestos mediante escritos de fechas dos de julio⁵ y cuatro de junio⁶ de dos mil dieciocho. Una vez concluida, mediante acuerdo de esa misma fecha se ordenó turnar a resolución, lo cual se hace en los términos que se exponen a continuación.

2. Cuestiones a resolver.

Se resumen a continuación los conceptos de impugnación expuestos por el actor, en la medida necesaria para la resolución que se emite.

En el **primer** concepto de impugnación plantea que la resolución impugnada carece de congruencia en la medida en que el resolutivo tercero adolece de la adecuada fundamentación y motivación jurídica pues –en su estimación– se omitió señalar el ordenamiento jurídico que motiva la realización de las acciones que se ordenan en dicho resolutivo.

Por su parte, en el **segundo** y **tercer** concepto de impugnación expone que el considerando y el resolutivo tercero de la resolución, particularmente lo contenido en los párrafos penúltimo y último de la página veintiocho, son contradictorios respecto del resolutivo segundo dado que se concluyó que no existían elementos para determinarle responsabilidad al ahora demandante ni para determinar que su actuación durante el desempeño de sus funciones haya sido de forma ilegal y dolosa, y que no obstante ello, se busca iniciar procedimientos en su contra, entre ellos el tendente a que se le atribuya responsabilidad a través de la Contraloría General del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, responsabilidad que –opina el actor– es improcedente al no haber existido elementos para fincarle una responsabilidad resarcitoria.

En el **cuarto** concepto de impugnación (que el actor identifica por segunda ocasión con el número tres) sostiene que le causa agravio el

⁴ Fojas 263 a 266.

⁵ Fojas 249 a 252 y 253 a 254.

⁶ Fojas 255 a 261.

resolutivo tercero toda vez que –considera– la Contraloría General del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley Orgánica de dicho poder, carece de la atribución para llevar a cabo procedimiento alguno en su contra o para determinarle responsabilidad, máxime cuando ya se determinó que no ha lugar a fincarle responsabilidad.

De lo anterior se desprenden como cuestiones a resolver, las siguientes:

2.1. Determinar si se actualiza o no la causal de improcedencia señalada por el Auditor General del ORFIS.

2.2. Verificar si el resolutivo tercero se encuentra fundado y motivado.

2.3. Establecer si existe congruencia entre el considerando tercero y el resolutivo tercero, y el resolutivo segundo.

2.4. Dilucidar si el cuarto concepto de impugnación es susceptible de estudiarse.

CONSIDERANDOS.

I. Competencia.

Esta Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz es competente para conocer y resolver el presente juicio de conformidad con lo dispuesto por los artículos 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción VI de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 5, 8 fracción III, 23 y 24 fracción IX de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, así como los numerales 1 y 4 del Código.

II. Análisis de las causales de improcedencia.

El Auditor General del ORFIS hace valer la causal de improcedencia consistente en la no afectación del interés legítimo del actor, la que –en

su estimación— se actualiza en razón de que no se determinó responsabilidad resarcitoria ni se fincó crédito fiscal alguno a cargo del demandante, y la sola observancia de la obligación legal de dar vista a otras instancias por posibles responsabilidades diversas no causa agravio alguno.

Dicha causal, considera esta Primera Sala, debe ser desestimada en virtud de que la parte actora impugna la resolución de mérito por omisiones y vicios formales, a saber, la falta de fundamentación y motivación y la incongruencia del resolutivo tercero; irregularidades que de actualizarse, sí causarían una afectación al derecho del particular.

Por lo tanto, se considera prudente analizar los conceptos de impugnación propuestos.

III. Relatoría de hechos probados.

Con base en las pruebas aportadas por las partes y que son apreciadas en términos del artículo 104 del Código, se tienen como hechos acreditados y relacionados con el asunto a resolver, los siguientes:

1. El día tres de marzo de dos mil diecisiete se dictó la resolución definitiva recaída al expediente administrativo número DRFIS/01/2016, I.R./SEFIPLAN/2015. Se arriba a tal convicción a partir de la manifestación coincidente de las partes en ese sentido, la cual constituye un hecho propio que hace prueba plena conforme con el artículo 107 del Código.
2. El día dieciséis de mayo de dos mil diecisiete fue emitida la resolución del recurso de reconsideración número REC/15/030/2017 y sus acumulados REC/15/037/2017 y REC/15/038/2017, por parte del Auditor General del ORFIS. Tal hecho se encuentra probado, además de la manifestación coincidente de las partes en ese sentido, la cual constituye un hecho propio que hace prueba plena conforme con el artículo 107 del Código, por las documentales públicas aportadas por las partes en original⁷ y copia certificada⁸, a las que se

⁷ Fojas 10 a 45.

⁸ Fojas 144 a 179.

les concede pleno valor probatorio de acuerdo con los artículos 107 y 109 del Código.

3. El día diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, según consta en el documento titulado “Acta de Notificación”⁹, el **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** fue notificado en forma personal de la resolución referida en el punto anterior. El hecho de que se trata fue demostrado mediante la documental pública aportada por el actor, que a pesar de encontrarse exhibida en copia simple esta Primera Sala concede pleno valor probatorio al verse robustecida con las aseveraciones de las partes, coincidentes en ese aspecto, de acuerdo con el artículo 107 del Código.

IV. Análisis de las cuestiones planteadas.

Del estudio de los conceptos de impugnación expuestos por la parte actora, se determina que estos resultan **infundados** por una parte, e **inoperantes** por otra, en virtud de las consideraciones siguientes:

4.1. El resolutivo tercero se encuentra fundado y motivado.

El artículo 109 de la Ley número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Ley 584) establece que la resolución del recurso de reconsideración se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer. Además, en su artículo 110 fracción III, dispone que las resoluciones que pongan fin al recurso podrán modificar la resolución recurrida cuando se resuelva parcial o totalmente en favor del recurrente, como en el caso ocurrió.

Es así porque inicialmente, en la resolución administrativa de fecha tres de marzo de dos mil diecisiete según se observa del resultando primero de la resolución impugnada, le fue fincada al demandante una

⁹ Foja 9.

responsabilidad resarcitoria por la suma de \$1,062,265.44 (Un millón sesenta y dos mil doscientos sesenta y cinco pesos con cuarenta y cuatro centavos, moneda nacional). Sin embargo, dicha resolución fue modificada por virtud de la impugnada en este juicio, en la que se determinó que al ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física** no le resulta responsabilidad resarcitoria en razón de los considerandos tercero y cuarto de esta última resolución.

Empero, se concluyó también que se desprendían acciones que si bien no son representativas de daño patrimonial, sí de carácter administrativo, circunstancia por la que se resolvió procedente dar vista a la Contraloría General del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz para que lleve a cabo las acciones legales a que haya lugar. En este resolutivo es donde radica la inconformidad del demandante, quien aduce que no se encuentra fundado y motivado.

Para resolver esta cuestión, se puntualiza que la resolución puede ser entendida como documento y como acto, a saber: como documento, es la representación del acto de decisión tomado por la autoridad que la emite; como acto, es en términos del artículo 2 fracción XXVI del Código, el acto administrativo que pone fin a un procedimiento y que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas o previstas por las normas.

Por cuanto hace al concepto de impugnación que se analiza, debe ser entendida como un acto y, por ende, deben apreciarse sus partes de forma conjunta como un todo, como un solo acto de decisión. Entendida de ese modo, se dirá que la resolución se encuentra fundada y motivada cuando se expresan, en la resolución como documento, los preceptos legales aplicables al caso y las razones por las que los supuestos de hecho se adecúan a los supuestos normativos citados, sin que ello implique que tal fundamentación y motivación deba encontrarse forzosamente en alguna de las partes de dicha resolución y no en otra.

En la especie, la decisión del Auditor General del ORFIS representada en el resolutivo tercero sí se encuentra fundada y motivada, pues así se aprecia del considerando tercero¹⁰ en el que se expresó que al subsistir el daño patrimonial por la falta de pago oportuno de las cuotas obrero-patronales (motivación), resultaba aplicable el artículo 58 primer párrafo de la Ley 584 (fundamentación), que establece que si con motivo de la conclusión del procedimiento de fiscalización el ORFIS encuentra elementos para el fincamiento de otras responsabilidades, promoverá las acciones que procedan ante la autoridad competente.

Luego, queda patente que el resolutivo tercero, contrario a lo sostenido por el demandante, sí se encuentra fundado en derecho y motivado, razón por la que se califica de **infundado** el respectivo concepto de impugnación.

4.2. Existe congruencia entre el considerando tercero y el resolutivo tercero, y el resolutivo segundo.

Como ya se dijo, la resolución puede ser entendida como acto y como documento. Para efectos de este apartado, se tendrá como documento. Así entendida, la congruencia en la resolución implica que no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

En el caso concreto, el actor acusa de incongruente el considerando y resolutivo terceros, respecto del resolutivo segundo. Para clarificar, se puntualiza que el resolutivo segundo estableció que no le asiste responsabilidad resarcitoria al ciudadano **Eliminado: datos personales.**
Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.

Con base en lo anterior, esta Primera Sala determina que no existe la incongruencia aludida, habida cuenta que el hecho de que no le resultara

¹⁰ Visible en las fojas 25 y 37.

responsabilidad resarcitoria no conlleva que no le resulte responsabilidad alguna de otra naturaleza.

Lo anterior se explica al distinguir entre los procedimientos para la determinación de una responsabilidad administrativa de carácter sancionatorio y para la determinación de una responsabilidad administrativa de carácter resarcitorio, distinción que se considera importante en la medida en que persiguen diferentes fines. Así, mientras que la responsabilidad administrativa de carácter sancionatorio se determina al servidor público que incumple con sus obligaciones relativas a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, la responsabilidad administrativa de carácter resarcitorio se determina al servidor público que, con actos u omisiones, o bien, por incumplimiento u inobservancia de obligaciones derivadas de la ley inherentes a su cargo o relacionados con su función o actuación, causa cualquier daño o perjuicio estimable en dinero a la hacienda pública o al patrimonio de los sujetos fiscalizables.¹¹

Conviene traer a esta consideración, lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión 507/2015, en el que diferenció entre la pretensión punitiva y la pretensión reipersecutoria del Estado al momento de fincar responsabilidades a los servidores públicos. En cuanto a la punitiva, destacó que la intención es castigar al servidor público por la comisión de una infracción a las normas que deben regir su actuación, así como que al ostentarla, el Estado no tiene un interés patrimonial sino cumplir finalidades propias de una sanción, a saber, que el infractor no vuelva a cometer esa conducta, que expíe su culpabilidad, etcétera. Incluso, en el diverso amparo directo en revisión 5324/2016, la misma Sala agregó como uno de los elementos a satisfacer con la pretensión punitiva, el consistente en la disuasión de las conductas antijurídicas en el resto del aparato gubernamental. En cambio, de nuevo en el amparo número 507/2015, puntualizó que cuando la pretensión es reipersecutoria, el

¹¹ Como referencia, la tesis aislada de rubro "SERVIDORES PÚBLICOS. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD Y EL RELATIVO AL PLIEGO DE RESPONSABILIDADES SIGUEN DISTINTOS FINES SEGÚN LAS LEYES QUE LOS RIGEN". Registro 182300, Tesis I.1o.A.109 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, enero de 2004, p. 1623.

Estado persigue la integridad de su patrimonio, de modo que el hecho de que el servidor público haya o no actuado conforme a los principios que deben regir el desempeño de sus funciones, no es relevante y únicamente se toma en consideración para determinar la reprochabilidad de esa conducta, puesto que lo realmente relevante es el hecho de que esa conducta haya causado un daño patrimonial al Estado.

Entonces, se pone de relieve que la determinación o absolución de una responsabilidad resarcitoria no tiene efecto en la determinación o absolución de una responsabilidad administrativa sancionatoria, de ahí que puedan subsistir diversos procedimientos sin que lo que se resuelva en uno impacte en el otro, como lo sostiene la tesis que se cita enseguida, misma que se estima aplicable a pesar de la fecha de su publicación dado que el artículo que interpreta se mantenía en los mismos términos al momento de emitirse la resolución impugnada en este juicio:

PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PARA EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS. DADA SU AUTONOMÍA, LO RESUELTO EN UNO NO PUEDE IMPACTAR EN EL OTRO. El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa que los procedimientos para la aplicación de las sanciones por conductas llevadas a cabo por servidores públicos se desarrollarán autónomamente y que las leyes establecerán los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. Entonces, tanto el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, como el diverso para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, tienen finalidades u objetos distintos y se siguen y sustancian con base en leyes de distinta naturaleza, que se rigen bajo un sistema que descansa en un principio de autonomía, conforme al cual, por cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque tengan algunas de ellas coincidencia desde el punto de vista material. Lo anterior se confirma, porque tanto la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos -ambas abrogadas- son enfáticas en precisar que los procedimientos a que se refieren se

desarrollan en forma autónoma y por la vía procesal que corresponda, lo que implica que lo que se resuelva en uno, no puede impactar en el otro, esto es, ambos pueden subsistir.¹²

Por lo tanto, es **infundado** el concepto de impugnación propuesto por la parte actora, toda vez que la consideración relativa a que no le resulta responsabilidad resarcitoria es independiente y autónoma de la determinación que, en su caso, adopte la Contraloría General del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sin que la decisión de darle vista prejuzgue la existencia de responsabilidad alguna, por lo contrario, se trata de poner en conocimiento de la autoridad competente diversos hechos para que ésta, en el ámbito de su competencia, proceda a ejercer sus facultades y se pronuncie al respecto.

4.3. Inoperancia del cuarto concepto de impugnación.

El concepto de impugnación referido, en el que el demandante sostiene que le causa agravio el resolutivo tercero toda vez que –considera– la Contraloría General del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley Orgánica de dicho poder, carece de la atribución para llevar a cabo procedimiento alguno en su contra o para determinarle responsabilidad, deviene **inoperante** al tratarse de un acto incierto.

Como se explicó en el considerando anterior de esta sentencia, el resolutivo tercero de la resolución impugnada se ciñe a poner en conocimiento de la autoridad competente diversos hechos para que ésta, en el ámbito de su competencia, proceda a ejercer sus facultades y se pronuncie al respecto. Sin embargo, es la autoridad competente la que tendrá que analizar y decidir la procedencia o improcedencia de iniciar algún procedimiento en contra del ciudadano **Eliminado: datos personales.**
Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física. y, en su caso, de determinarle responsabilidad alguna.

¹² Tesis VI.3o.A.55 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 51, t. III, febrero de 2018, p. 1531.

Luego, al no ocuparse la resolución impugnada de tal pronunciamiento, la inconformidad que aduce el demandante no se configura, pues no puede inferirse del resolutive tercero que la Contraloría General multicitada, de forma cierta, iniciará el procedimiento y determinará la responsabilidad que señala el actor, de ahí su inoperancia.

V. Fallo.

Al resultar infundados en una parte e inoperantes en otra los conceptos de impugnación hechos valer por la parte actora, con fundamento en los artículos 116 y 325 fracción VIII del Código, se reconoce la validez de la resolución de fecha dieciséis de mayo de dos mil diecisiete, recaída al recurso de reconsideración número REC/15/030/2017 y sus acumulados REC/15/037/2017 y REC/15/038/2017.

RESOLUTIVOS.

ÚNICO. Se reconoce la **validez** de la resolución de fecha dieciséis de mayo de dos mil diecisiete, con base en las consideraciones expuestas en esta sentencia.

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

PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Magistrado

LUIS ALEJANDRO TLAXCALTECO TEPETLA
Secretario de Acuerdos