

**SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA.**

**JUICIO DE INCONFORMIDAD NUMERO: JI/03/2018.**

**ACTOR: FORTUNATO MANUEL MANCERA MARTÍNEZ.**

**DEMANDADO: TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA.**

**PONENTE: MAGISTRADO HUGO VILLEGAS AQUINO.**

**OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, SIETE DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE.**

**Vistos** para resolver los autos del juicio de inconformidad promovido por, **FORTUNATO MANUEL MANCERA MARTÍNEZ** por su propio derecho y como **EX SÍNDICO MUNICIPAL** del municipio de **SANTA LUCÍA DE CAMINO, OAXACA** en contra de la resolución de dos de marzo de dos mil dieciocho, dictada por el **TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA** dentro del expediente administrativo **ASE/UAJ/P.R./001/2010**, por lo que seguido que fue el actual proceso conforme a sus trámites y:

**RESULTANDO:**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado en la Oficialía de Partes Común del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca el 22 veintidós de marzo de 2018 dos mil dieciocho **FORTUNATO MANUEL MANCERA MARTÍNEZ** por su propio derecho y como **EX SÍNDICO MUNICIPAL** del municipio de **SANTA LUCÍA DEL CAMINO, OAXACA** presentó demanda de inconformidad en contra de la resolución de dos de marzo de dos mil dieciocho dictada por el **TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA** dentro del expediente administrativo **ASE/UAJ/P.R./001/2010**.

**SEGUNDO.-** En proveído de 5 cinco de abril de 2018 dos mil dieciocho se admitió a trámite la demanda, respecto de la resolución



TRIBUNAL DE JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA DEL  
ESTADO DE OAXACA

Datos personales  
protegidos por el Art.  
116 de la LGTAIP y el  
Art. 56 de la LTAIPEO

de dos de marzo de dos mil dieciocho, dictada por el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca dentro del expediente administrativo **ASE/UAJ/P.R./001/2010**, ordenándose notificar, emplazar y correr traslado al citado Auditor para que rindiera el informe respectivo, todo esto en términos de los artículos 111, párrafo segundo, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 145, 146, fracción I, 152, fracción V y 168, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, 1, 2, 5, 6, 8, 10, 11, 14, 19, fracción I, 21, párrafo segundo, 28, 29, 31, 32, 34, 53, último párrafo, fracción I y 54 de la Ley de Justicia de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca.

**TERCERO.-** En consecuencia, el dos de mayo de dos mil dieciocho, con el oficio ASE/UAJ/0629/2018 presentado en la Oficialía de Partes Común de este Tribunal el 24 veinticuatro de abril del año próximo pasado, se tuvo a la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca en nombre y representación del Auditor Superior del Estado, otrora autoridad demandada, rindiendo el informe respectivo y, se concedió a la parte actora plazo para ampliar su demanda.

Datos personales  
protegidos por el Art.  
116 de la LGTAIP y el  
Art. 56 de la LTAIPEO

**CUARTO.-** Por lo que, por escrito presentado en la Oficialía de Partes Común de este Tribunal el 31 treinta y uno de mayo de 2018 dos mil dieciocho, el actor formuló su ampliación de demanda y de esta manera, mediante proveído de catorce de junio de dos mil dieciocho se concedió a la parte demandada que rindiera informe respecto de la ampliación de demanda de la parte actora.

Más adelante, con escrito presentado en la oficina de correspondencia de este Tribunal el veintidós de junio de dos mil dieciocho, el actor del juicio presentó el oficio OSFE/UAJ/0839/2018 de siete de junio de dos mil dieciocho, signado por la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca en calidad de prueba superveniente, misma que fue acordada en proveído de diez de julio de dos mil dieciocho.

**QUINTO.-** Mediante proveído de treinta de agosto de dos mil dieciocho, se tuvo a la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano Superior de Fiscalización rindiendo su informe con el oficio

OSFE/UAJ/1204/2018 de siete de agosto de la pasada anualidad; igualmente, se tuvieron por ofrecidas las pruebas de las partes y se procedió a su calificación. Finalmente, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de ley.

**SEXTO.-** Por eso, hacia el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho tuvo verificativo la audiencia de ley sin la asistencia de las partes y, posteriormente por auto de 4 cuatro de octubre del año próximo pasado, se decretó agotada la instrucción del presente juicio y se turnó a esta ponencia para el dictado de la sentencia correspondiente, misma que hoy se dicta.

### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Esta Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, es competente para conocer y resolver del presente juicio de inconformidad, atento a lo dispuesto por los artículos 114 QUATER de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 1, 2, y 39 de la Ley de Justicia de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca.

**SEGUNDO.** La personalidad de las partes quedó acreditada en autos, porque se tuvo al actor promoviendo por propio derecho y, la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, exhibió la copia certificada del documento en el que consta su nombramiento y toma de protesta de ley al cargo.

**TERCERO.** Las causales de improcedencia tienen el carácter de presupuestos procesales que deben colmarse previo al dictado de la determinación de fondo, es así ya que el análisis de las acciones sólo puede emprenderse si el proceso se ha tramitado conforme a los lineamientos establecidos en la ley, de lo contrario el juzgador se vería impedido a resolver la controversia planteada a su jurisdicción. Esto, porque conforme al artículo 17 de la Constitución Federal, es el deber de las autoridades ajustarse a los mecanismos jurídicos establecidos por el legislador para el ejercicio de la jurisdicción.



Por esta razón, se estima que la improcedencia del juicio es cuestión de orden público que debe analizarse de oficio aun cuando las partes no lo hayan propuesto a la resolutora. En tales condiciones procede analizar si en el actual juicio se actualiza alguna causal de improcedencia.

**Así**, al análisis de las constancias de autos que tienen pleno valor probatorio en términos del artículo 25 de la Ley de Justicia de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, por tratarse actuaciones judiciales, esta juzgadora estima que no se actualiza alguna de las causales previstas por el diverso 16 de la ley de justicia citada, en consecuencia **NO SE SOBRESEE EN EL JUICIO**.

**CUARTO.** Mediante Acuerdo General AG/TJAO/015/2018 aprobado por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca en sesión administrativa de 27 veintisiete de noviembre de 2018 dos mil dieciocho, se autorizó el cambio de domicilio de este órgano jurisdiccional, por lo que, atendiendo a la FE DE ERRATAS del Acuerdo en referencia, se hace de conocimiento a las partes que el actual domicilio del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca se ubica en la Calle de Miguel Hidalgo 215, Colonia Centro, Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, código postal 68000, por lo que las promociones y acuerdos que dirijan a este Tribunal deberán presentarse en el domicilio antes señalado.

Datos personales  
protegidos por el Art.  
116 de la LGTAIP y el  
Art. 56 de la LTAIPEO

**QUINTO.** La parte actora al promover su demanda señala que la resolución de dos de marzo de dos mil dieciocho dictada por la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca es ilegal por las sintetizadas razones siguientes.

- a) Que el incidente de nulidad de notificaciones que promovió ante el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca es procedente porque conforme a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca, en lo relativo al procedimiento de responsabilidad resarcitoria que conoce dicho ente fiscalizador, es aplicable supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca, por lo que, aun cuando en la citada Ley de

Fiscalización no está regulada la institución jurídica del incidente de nulidad de notificaciones; **si** es aplicable dicho código por lo que hace a la forma en que habrán de llevarse a cabo las notificaciones, **también** es aplicable en lo concerniente al trámite de incidentes, concretamente al de nulidad de notificaciones. Para explicar esto señala que así está previsto en el artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca vigente hasta el 30 treinta de agosto de 2013 dos mil trece y lo transcribe. Concluye estas ideas repitiendo que la regulación de las notificaciones de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca puede y debe ser completada por los preceptos legales contenidos en el Código Procesal Civil del Estado.

- b) Más adelante apunta, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterio en el sentido de explicar que la figura de la supletoriedad efectivamente refiere a que una ley será supletoria a otra en relación con instituciones previstas en ella y no para los casos en que las figuras jurídicas sean inexistentes; **pero** que cuando tales figuras inexistentes sean indispensables para solucionar el conflicto planteado; podrá aplicarse supletoriamente una ley mientras que la figura no contemplada no resulte contraria a las normas aplicables al procedimiento en cuestión y también si dicha figura es congruente con los principios del procedimiento a suplir. Y para sostener estos argumentos cita el criterio “AMPARO SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES”. Dice que conforme a esta tesis deben considerarse tres ideas fundamentales: **1.** Que operará la supletoriedad de una ley cuando el ordenamiento legal a suplir establezca dicha posibilidad, indicando las normas o leyes que puedan aplicarse supletoriamente o que un ordenamiento establezca que aplica total o parcialmente de manera supletoria a otros ordenamientos legales; **2.** Que la ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones que pretenden aplicarse supletoriamente o no las desarrolle o las regule deficientemente; **3.** Que la omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación del ordenamiento supletorio para dar solución al conflicto planteado y **4.** Que las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate. Por lo que afirma que sea insuficiente el argumento del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca para desestimar su incidente de nulidad de notificaciones



bajo el argumento de que como dicha institución es inexistente en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca entonces, es inaplicable la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles. Concluye invocando el criterio de rubro: “SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES REQUISITOS PARA QUE OPERE”.

- c) Se duele de la resolución de 2 dos de marzo de 2018 dos mil dieciocho que no admite el incidente de nulidad de notificaciones porque sostiene ilegalidad en dicha decisión debido a la resolución del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca consistente en que la figura que reconoce la Ley de Fiscalización Superior del Estado para controvertir los actos de dicha entidad es el recurso de reconsideración y, que en todo caso debía haber tramitado dicho medio defensa. Y, esgrime tal argumento pues considera que el recurso de reconsideración previsto en el artículo 58 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca vigente hasta el 30 treinta de agosto de 2013 dos mil trece sólo es procedente respecto de resoluciones y no respecto a omisiones, como lo es la omisión que reclama en el incidente de nulidad de notificaciones que planteó a la sede administrativa. De ahí que afirme que la anulación de la notificación respectiva no puede ser tramitada vía recurso de reconsideración. Como sustento de este argumento invoca el criterio de rubro: “INCIDENTE DE NULIDAD PROCEDE CONTRA LA FALTA O LA INDEBIDA NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA, AÚN CUANDO YA SE HUBIERA DECLARADO EJECUTORIADA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)”. Continúa sus motivos de impugnación indicando que el recurso de reconsideración previsto en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca no es el medio idóneo para impugnar la notificación que estima ilegal y se sustenta en el criterio: “JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, TANTO EL INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES COMO EL RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTOS EN LA LEY QUE LO RIGE, SON AUTÓNOMOS E INDEPENDIENTES ENTRE SÍ, AL TENER SU PROPIO OBJETO, PROCEDENCIA, TRÁMITE, PLAZOS Y CARÁCTERÍSTICAS”. A todo esto agrega que si el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca estimaba que lo conducente era que promoviera el recurso de reconsideración, entonces debía, para no dejarlo en estado de indefensión, requerirlo para que aclarara si estaba promoviendo el incidente o bien si promovería el recurso, y que al

no haberlo hecho de esta manera entonces redundante en ilegalidad su determinación. Insertando como base de estos argumentos los criterios de rubro: “RECURSO ADMINISTRATIVO EL ERROR EN SU DENOMINACIÓN NO ES MOTIVO PARA DESECHARLO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO)” y “MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL O FEDERAL POSIBILIDAD IDÓNEA DE REENCAUZARLO A TRAVÉS DE LA VÍA IDÓNEA”.

- d) Por último, refiere ilegalidad en la resolución de 2 dos de marzo de 2018 dos mil dieciocho del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca pues dice que incumple con los requisitos establecidos en el artículo 17 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, porque la sede administrativa realiza una interpretación indebida del artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca, porque insiste, conforme a dicho precepto jurídico, es admisible la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca y por tanto es procedente el incidente de nulidad de notificaciones que tramitó.



**Por su parte**, al rendir su informe, la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, apuntó que en la razón de notificación de 9 nueve de febrero de 2012 dos mil doce (la transcribe) se estableció el lugar que el hoy actor señaló como domicilio para oír y recibir notificaciones en diligencia de comparecencia de 2 dos de diciembre de 2010 dos mil diez, por ende que FORTUNATO MANUEL MANCERA MARTÍNEZ no desconocía de la existencia de la resolución de 16 dieciséis de enero de 2012 dos mil doce dictada dentro del expediente administrativo ASE/UAJ/P.R./001/2010 en la que se le atribuyó responsabilidad resarcitoria; debido a que tal resolución le fue notificada tanto por instructivo, como por lista y, que inclusive entabló el juicio de amparo 1458/2017 mesa IV-B tramitado en el Juzgado Primero de Distrito en el Estado en contra de dicha decisión determinante argumentando idénticamente que no le fue notificada y que una vez rendido el informe justificado, el aquí actor, se desistió de la citada demanda de amparo.

Datos personales  
protegidos por el Art.  
116 de la LGTAIP y el  
Art. 56 de la LTAIPEO

También argumentó la demandada que son infundadas las manifestaciones de la parte actora con las que combate la resolución

de dos de marzo de dos mil dieciocho porque estima que es improcedente el recurso de reconsideración previsto en el artículo 58 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca vigente hasta el 30 treinta de agosto de 2013 dos mil trece y, explica que son infundadas porque en la citada Ley de Fiscalización ese era el recurso previsto y que por tanto debió haber promovido tal medio de defensa, de donde, su consideración contenida en la resolución aquí debatida (dos de marzo de dos mil dieciocho), dice la demandada, es legal.

En cuanto al motivo de impugnación del actor en el alude ilegalidad del acto combatido por no reunir los elementos de validez exigidos por el artículo 17 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa, expresa la demandada que es igualmente infundado, debido a que la comentada ley administrativa es inaplicable a dicho ente administrativo en términos del artículo 1 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca (lo transcribe), y añade que por esta razón no se deja en estado de indefensión al actor al no haber citado en la resolución de dos de marzo de dos mil dieciocho el recurso que es procedente en contra de la misma, por lo que solicita que se desestime tal argumento combativo.

Datos personales  
protegidos por el Art.  
116 de la LGTAIP y el  
Art. 56 de la LTAIPEO

Importa retomar, como quedó precisado en los resultandos, que en el juicio procedió la ampliación de demanda y la contestación a la ampliación, las cuales se expresaron en los siguientes términos.

**En su ampliación,** FORTUNATO MANUEL MANCERA MARTÍNEZ señaló que en su informe la demandada señaló como prueba la razón de notificación de dieciséis de enero de dos mil dieciocho, fecha en la que pone a su vista el expediente administrativo; sin embargo, indica que tal razón de notificación y su fecha están alteradas y que de ello se observa la mala fe de la enjuiciada. Explica esto, porque señala que en la citada razón se encuentra estampado el nombre y la firma de DAVID ELÍAS SANTILLÁN MIGUEL como su autorizado en autos, lo que no es posible, debido a que en esa data (16 dieciséis de enero de 2018 dos mil dieciocho) esa persona no era su autorizado legal, con lo que repite, se desprende la mala fe con la que actúa la demandada. Para sostener su afirmación indica que por escrito solicitó a la demandada

que le diera a conocer si en febrero de dos mil dieciocho David Elías Santillán Miguel estaba señalado como su autorizado legal y, también solicita a este Tribunal que se requiera a la demandada para que informara al respecto. También en su ampliación objeta en cuanto a su alcance probatorio y autenticidad la razón de notificación de 16 dieciséis de enero de 2018 dos mil dieciocho.

También aduce que en los antecedentes del incidente de nulidad de notificaciones que promovió en la sede administrativa indicó que tuvo conocimiento de la resolución de dieciséis de enero de dos mil doce dictada dentro del expediente administrativo ASE/UAJ/P.R./001/2010 hasta el quince de febrero de dos mil dieciocho, virtud de haber acudido físicamente al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca en esa fecha a revisar el expediente y que en esa misma fecha (15 quince de febrero de 2018 dos mil dieciocho) al leer el expediente también conoció del acuerdo de 20 veinte de febrero de 2012 dos mil doce en el que se ordenaba la notificación por lista de la resolución que puso fin al procedimiento administrativo de responsabilidad resarcitoria. Que también tuvo conocimiento en esa fecha de la notificación por lista de 9 nueve de marzo de 2012 dos mil doce en la que supuestamente se notificó la resolución de dieciséis de enero de dos mil doce, sin embargo, dice, que es falso, debido a que conforme a la lista lo que se notificó fue el acuerdo de veinte de febrero de dos mil doce y no la comentada resolución. Que por todo esto, promovió el incidente de nulidad de notificaciones el cual se resolvió el dos de marzo de dos mil dieciocho y que conoció de esa resolución el doce de marzo del mismo año.



Datos personales  
protegidos por el Art.  
116 de la LGTAIP y el  
Art. 56 de la LTAIPEO

Finaliza su ampliación indicando que en cuanto a las manifestaciones de la enjuiciada que no era posible que recurriera a través del recurso de reconsideración el acuerdo de veinte de febrero de dos mil doce, porque no tuvo conocimiento de dicho acuerdo, además de reitera que dicho acuerdo no es recurrible a través de la reconsideración dada la naturaleza de tal recurso. Además expresa que en el caso, no es motivo de la litis el acuerdo de veinte de febrero de dos mil doce sino la resolución de dos de marzo de dos mil dieciocho que tuvo por no admitido el incidente de nulidad de notificaciones. Que es falso que haya promovido juicio de amparo por

falta de notificación, menos aún que se haya desistido de la demanda de amparo para promover el actual juicio de inconformidad. Y, resalta que en el presente asunto se está controvirtiendo la legalidad de la resolución dictada el 2 de marzo de 2018 dos mil dieciocho en la que se tuvo por no admitido el incidente de nulidad de notificaciones, por lo que reitera que la sentencia debe dictar la ilegalidad de tal determinación y ordenar que se admita a trámite el citado incidente a la enjuiciada.

**En otro aspecto**, la demandada al rendir su informe respecto a la ampliación de demanda indicó que es cierto que en la razón de dieciséis de enero de dos mil dieciocho se asentó indebidamente que el ciudadano David Elías Santillán Miguel era el autorizado legal de la parte actora, pero que ello se debió a un error humano y no de forma dolosa. También reitera que el actor del juicio sí fue notificado de la resolución que le impuso una responsabilidad resarcitoria el dieciséis de enero de dos mil doce y que la notificación se fijó en el tablero de avisos.

Datos personales protegidos por el Art. 116 de la LGTAIP y el Art. 56 de la LTAIPEO

Igualmente, repite, que es improcedente el incidente de nulidad de notificaciones que pretende FORTUNATO MANUEL MANCERA MARTÍNEZ ya que dicho incidente no está contemplado en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca vigente hasta el 30 de agosto de 2013 dos mil trece, por lo que es correcto que el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano Superior de Fiscalización lo haya desechado y que haya establecido que era procedente el recurso de reconsideración.

**Ahora bien**, conforme a las anotadas consideraciones se tiene que la litis en el juicio se centra sobre la legalidad de la resolución de dos de marzo de dos mil dieciocho dictada por la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano Superior de Fiscalización dentro del expediente administrativo ASE/UAJ/P.R./001/2010. Esto, porque así se deriva de la causa de pedir de FORTUNATO MANUEL MANCERA MARTÍNEZ, debido a que tal determinación es la que señaló como acto combatido pero además porque su pretensión es que se decrete la invalidez de la comentada resolución y se ordene a la enjuiciada que proceda al trámite del incidente de nulidad de notificaciones que promovió y que no fue admitido mediante la resolución impugnada.

En este orden de ideas, si bien las partes esgrimen argumentos, cada quien por su parte, en torno a si FORTUNATO MANUEL MANCERA MARTÍNEZ fue notificado o no el 9 nueve de febrero de 2012 dos mil doce en el domicilio que señaló para oír y recibir notificaciones y luego que se fijó la notificación por lista en los estrados del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca; tales circunstancias no son objeto del debate ante esta jurisdicción, pues precisamente esas son las cuestiones que habrían de resolverse en el incidente de nulidad de notificaciones que fue desestimado por la enjuiciada por medio de la resolución que es motivo del presente juicio. Se puntualiza esto a fin de acotar el estudio que se realizará.

En consecuencia, procede hacer el contraste de los argumentos combativos del actor y aquéllos defensivos de la demandada, sobre la validez de la resolución de dos de marzo de dos mil dieciocho, dictada por el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órganos Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca en el expediente administrativo ASE/UAJ/P.R./001/2010. Aun cuando han quedado sintetizadas las manifestaciones de las partes, para una mejor ilustración se aporta el siguiente esquema.



MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN DEL ACTOR	ARGUMENTO DEFENSIVO DE LA DEMANDADA.
<p><b>PRIMERO.</b> Que la resolución de 2 dos de marzo de 2018 dos mil dieciocho es ilegal porque se tuvo por no admitido el incidente de nulidad de notificaciones y no aplicó supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca; ordenamiento jurídico que es supletorio a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca vigente hasta el 30 treinta de agosto de 2013 dos mil trece y que prevé la figura del incidente de nulidad de notificaciones.</p>	<p><b>PRIMERO Y SEGUNDO.</b> Que es legal la resolución combatida y se estuvo en lo correcto al desechar el incidente de nulidad de notificaciones, porque aun cuando el Código Procesal Civil es supletorio a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca vigente hasta el 30 treinta de agosto de 2013 dos mil trece, la supletoriedad sólo tiene lugar cuando las instituciones que se suplirán existen en la ley a suplir. Y que en el caso el incidente de nulidad de notificaciones no está previsto en la Ley de Fiscalización, por tanto, resulta que no se puede esa figura inexistente. Que el medio</p>

Datos personales protegidos por el Art. 116 de la LGTAIP y el Art. 56 de la LTAIPEO

	<p>previsto por la Ley de Fiscalización Superior es el Recurso de reconsideración. Que el actor sí fue notificado de la resolución de 16 dieciséis de enero de 2012 dos mil doce y que promovió juicio de amparo 1458/2017 PRAL. Mesa IV-B.</p>
<p><b>SEGUNDO.</b> Que es ilegal la resolución de 2 dos de marzo de 2018 dos mil dieciocho que tuvo por no admitido el incidente de nulidad de notificaciones, porque aun cuando esta figura jurídica no está prevista en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la figura de la supletoriedad tiene lugar aun cuando las leyes a suplir no prevean las instituciones jurídicas expresamente, siempre que admitan la supletoriedad, que la ley no contenga la figura jurídica, que con la supletoriedad se pretenda resolver alguna controversia o problema jurídico planteado y que las normas que se pretendan aplicar supletoriamente no sean contrarias a la ley que se suplirá. Y que dado que el artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca prevé la supletoriedad del Código Procesal Civil, debió admitirse el incidente de nulidad de notificaciones</p>	

Datos personales protegidos por el Art. 116 de la LGTAIP y el Art. 56 de la LTAIPEO

<p><b>TERCERO.</b> Que es ilegal la resolución de 2 dos de marzo de 2018 dos mil dieciocho en la parte en que se determina que en todo caso era procedente el recurso de reconsideración; porque afirma que las notificaciones no son impugnables a través de dicho medio de defensa, en términos del artículo 58 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca.</p>	<p><b>SEGUNDO.</b> (relacionado al tercer motivo de impugnación) que lo aducido por el actor es infundado porque, repite, el recurso de reconsideración es el medio de defensa previsto por la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca vigente hasta el 30 treinta de agosto de 2013 dos mil trece y que por ello, debió haber promovido este medio de defensa y no el incidente de nulidad de notificaciones.</p>
<p><b>CUARTO.</b> Que la resolución de 2 dos de marzo de 2018 dos mil dieciocho es ilegal porque contraviene el artículo 17 fracciones V, VI y XIII de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, porque carece de una debida fundamentación y motivación y existe una indebida interpretación del artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca vigente hasta el 30 treinta de agosto de 2013 dos mil trece. Que es igualmente ilegal, porque no se señaló cual es el recurso procedente en contra de dicha determinación.</p>	<p><b>TERCERO.</b> Que es infundado lo explicado por el actor, porque conforme al artículo 1 de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa esta ley no es aplicable al Órgano Superior de Fiscalización. Que no se le deja en estado de indefensión al no haber señalado el recurso o medio de defensa que podía hacer valer, porque conforme a la Ley de Fiscalización Superior del Estado, no existe obligación de hacerlo.</p>



Datos personales  
protegidos por el Art.  
116 de la LGTAIP y el  
Art. 56 de la LTAIPEO

Como se desprende de los anteriores sintetizados argumentos de las partes, uno de los debates que surge respecto a la validez de la resolución de dos de marzo de dos mil dieciocho, versa sobre la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles del Estado, el cual regula la figura jurídica del incidente de nulidad de notificaciones.

Por su parte, de la resolución combatida la cual está agregada a los autos del juicio a folio 31 (treinta y uno) y que tiene pleno valor

probatorio al tratarse de un documento público emitido por un servidor público en ejercicio de sus funciones como es la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órganos Superior de Fiscalización en términos de lo previsto por el artículo 25 de la Ley de Justicia de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Oaxaca, se obtiene que en la parte medular dicha autoridad resolvió:

“... Ahora bien, entrando al análisis de lo argumentado por el ciudadano Fortunato Manuel Mancera Martínez, se tiene que **RESULTA IMPROCEDENTE** la admisión del incidente de nulidad de notificación de la resolución de fecha dieciséis de enero de dos mil doce, que pretende hacer valer y por ende también los alegatos presentados por dicho ciudadano en relación a dicho incidente, toda vez que se trata de una figura inexistente en el Procedimiento de Fincamiento de Responsabilidad Administrativa Resarcitoria, así como en los procedimientos que se prevén en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca, vigente hasta el treinta de agosto de dos mil trece, ya que en ninguno de los artículos de la citada ley, hace mención de dicho incidente, asimismo es importante mencionar que en la Ley de Fiscalización Superior vigente hasta el treinta de agosto de dos mil trece, se contemple la supletoriedad en el artículo 53 de dicho ordenamiento jurídico, mismo que a la letra dice: **Artículo 53.-** En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en este Capítulo, así como en el desahogo y valoración de las pruebas y substanciación del recurso de reconsideración se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Sin embargo, esto no quiere decir que el Procedimiento de Fincamiento de Responsabilidad Administrativa Resarcitoria, adopte figuras jurídicas inexistentes en su procedimiento, puesto que la supletoriedad de la ley solo surte cuando en determinada institución jurídica prevista por la ley a suplir, existan omisiones o vacíos legislativos, los cuales podrían ser subsanados con las disposiciones que la ley supletoria contenga en relación a dicha institución jurídica, siendo aplicable al caso concreto lo establecido en la siguiente tesis: ... SENTENCIA ACLARACIÓN DE INEXISTENTE EN EL JUICIO DE NULIDAD SUPLETORIEDAD INOPERANTE...SUPLETORIEDAD EN MATERIA PROCESAL MERCANTIL. INOPERANCIA DE LA CUANDO NO EXISTEN LAGUNAS... Aunado a lo anterior, se tiene que en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca, vigente hasta el treinta de agosto de dos mil trece, como medio de defensa en el Procedimiento de Fincamiento de Responsabilidad Administrativa Resarcitoria, existe el Recurso de Reconsideración, como se

Datos personales protegidos por el Art. 116 de la LGTAIP y el Art. 56 de la LTAIPEO

*aprecia en el Artículo 58 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado, vigente hasta el treinta de agosto de dos mil trece, que a la letra dice: .... Siendo esta la figura existente, para hacer valer sus manifestaciones y defensas a través de dicho recurso, en los plazos y términos otorgados por la ley, en razón a lo anterior, se declara improcedente admitir el incidente de nulidad de notificación de la resolución de fecha dieciséis de enero de dos mil doce, emitida en el expediente ASE/UAJ/P.R./001/2010 y por ende de igual manera se declaran improcedentes los alegatos presentados en relación a dicho incidente...”*

Conforme a esta transcripción se tiene que en esencia, la no admisión del incidente de nulidad de notificaciones se basa en que el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca a través de su Unidad de Asuntos Jurídicos estimó la inadmisión derivado de que el incidente no existe en la Ley de Fiscalización Superior del Estado y aun cuando el Código Procesal Civil es supletorio a dicha ley, en el caso en concreto, determinó que no opera la supletoriedad por no existir tal figura jurídica regulada y, que en todo caso el recurso que prevé la Ley de Fiscalización es el de Reconsideración y que debió haberse promovido dicho medio de defensa.

Es pertinente apuntar que conforme al artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca publicada en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Oaxaca el 23 veintitrés de abril de 2008 y que estuvo vigente hasta el 30 treinta de agosto de 2013 dos mil trece, se tiene el siguiente texto:

**“Artículo 53.-** En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en este Capítulo, así como en el desahogo y valoración de las pruebas y substanciación del recurso de reconsideración se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca”

En este sentido, es claro que el Código Procesal Civil del Estado de Oaxaca por disposición expresa de la propia Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca es supletorio en lo relativo al procedimiento regulado en dicha ley.



TRIBUNAL DE JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA DEL  
ESTADO DE OAXACA

Datos personales  
protegidos por el Art.  
116 de la LGTAIP y el  
Art. 56 de la LTAIPEO

Por su parte, el diverso artículo 58 de la referida Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca contiene el siguiente texto:

**“Artículo 58.-** Las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior del Estado, dentro de ellas el informe de observaciones, podrán ser impugnadas por el servidor público o por los particulares, personas físicas o morales ante la propia Auditoría Superior del Estado, mediante el recurso de reconsideración respectivo. El recurso de reconsideración se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la sanción o informe de observaciones recurrido.”

De este precepto se tiene que la Ley de Fiscalización Superior del Estado que estaba vigente hasta el 30 treinta de agosto de 2013 dos mil trece, preveía que el recurso de reconsideración era el medio de defensa en sede administrativa que estaba al alcance de los servidores públicos o particulares ya sea personas físicas o morales que quisieran controvertir sanciones o resoluciones, entre ellas el informe de observaciones.

Datos personales protegidos por el Art. 116 de la LGTAIP y el Art. 56 de la LTAIPEO

En esta parte, conviene reiterar que el acto que pretende FORTUNATO MANUEL MANCERA MARTÍNEZ dejar sin efecto es una notificación, no una sanción, ni una resolución, ni un informe de observaciones.

Para clarificar, la notificación es la acción y efecto de notificar. Es el documento en que se hace constar. Es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes, o a un tercero el contenido de una resolución judicial. (Diccionario para Juristas, 1981).

Conforme al artículo 80 del Código Procesal Civil del Estado de Oaxaca<sup>1</sup>, son resoluciones judiciales las simples determinaciones de trámites, las sentencias que resuelven el fondo de la cuestión principal y los autos.

<sup>1</sup> **“Artículo 80.-** Las resoluciones judiciales son:

- I. Simples determinaciones de trámite y se llamarán decretos;
- II. Sentencias, las que resuelvan el negocio en lo principal;
- III. Autos, las demás no comprendidas en las clasificaciones anteriores. “

Juan Palomar de Miguel define a la resolución como la acción y efecto de resolver o resolverse. Decreto, providencia, auto o fallo de autoridad judicial o gubernativa. (Diccionario para Juristas, 1981, pág. 1186) Agrega, además que la resolución administrativa es la determinación o fallo de una autoridad administrativa. (Diccionario para Juristas, 1981, pág. 1186)

En este sentido, la notificación no es una sanción y no es una resolución y desde luego que no es un informe de observaciones como lo prevé el artículo 58 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca, **por lo que**, el recurso de reconsideración a pesar de ser el medio de defensa que preveía la citada Ley de Fiscalización no es la vía impugnativa para combatir una notificación.

También se hace notar que el texto del artículo 58 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca contiene una prerrogativa potestativa para los afectados por sanciones y resoluciones de la Auditoría Superior del Estado. Se establece una facultad potestativa porque el propio precepto a la letra indica: *“Las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior del Estado, dentro de ellas el informe de observaciones, podrán ser impugnadas por el servidor público o por los particulares, personas físicas o morales ante la propia Auditoría Superior del Estado, mediante el recurso de reconsideración respectivo..”*, de donde se percibe que otorga a los afectados la posibilidad de agotar dicho medio recursivo, más no la obligatoriedad de hacerlo como único medio combativo.

De todo esto, que nos hallamos ante un vacío legislativo que en aquélla norma fiscalizadora no reguló lo relativo al recurso legal que tiene lugar para el caso en que se esté ante la necesidad de controvertir notificaciones, como en el caso en concreto. **Sin embargo**, a pesar de este vacío en la norma, pues de manera taxativa no está previsto el recurso exacto sí existe la provisión de acudir *supletoriamente* al Código Procesal Civil del Estado de Oaxaca.

Al respecto, es pertinente apuntar cómo opera la supletoriedad de una norma.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Jurisprudencia 2a./J.34/2013 de su Segunda Sala prevé que la supletoriedad de las leyes opera siempre que, **1. El ordenamiento legal que habrá de suplirse provea expresamente esta posibilidad indicando la ley o norma que será supletoria; 2. Que la ley a suplir *no contemple***



TRIBUNAL DE JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA DEL  
ESTADO DE OAXACA

Datos personales  
protegidos por el Art.  
116 de la LGTAIP y el  
Art. 56 de la LTAIPEO

**la institución o cuestión jurídica que pretende aplicarse supletoriamente,** o bien, que regulándola lo haga de manera deficiente; **3. Que** la omisión haga necesaria la aplicación supletoria para resolver el dilema jurídico planteado y **4. Que** la norma jurídica que se aplicará supletoriamente no contraríe el ordenamiento legal que se suplirá.<sup>2</sup>

Conforme a estas reglas que provee el Máximo Tribunal de la Nación se obtiene que la supletoriedad del Código Procesal Civil del Estado es posible en este caso que se plantea, porque FORTUNATO MANUEL MANCERA MARTÍNEZ hizo valer el incidente de nulidad de notificaciones y, **1.** El artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca que está transcrito anteriormente, dispone que el Código adjetivo de que se habla es supletorio en los casos no previstos por ella; **2.** La institución del incidente de nulidad de notificaciones no está regulado en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca; **3.** Es necesario aplicar supletoriamente el Código procesal debido a que conforme al artículo 17 de la Constitución Federal las personas tienen derecho a que se les suministre justicia y que se les permita el ejercicio de un recurso efectivo y **4.** El incidente

Datos personales protegidos por el Art. 116 de la LGTAIP y el Art. 56 de la LTAIPEO

<sup>2</sup> Jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Libro XVIII, de Marzo de 2013 a Tomo 2, y que es consultable a página 1065, con el rubro y texto siguientes: **“SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.** *La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.”*

de nulidad en notificaciones no es contrario a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca.

**De las anotadas consideraciones, es indebida** la fundamentación y motivación de la resolución de dos de marzo de dos mil dieciocho emitida por la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca dentro del expediente administrativo ASE/UAJ/P.R./001/2010 porque los *artículos citados no son los idóneos* para sostener la inadmisión del incidente de nulidad de notificaciones, porque como ya se anotó el artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca vigente hasta el 30 treinta de agosto de 2013 dos mil trece, prevé la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles en los casos no previstos por ella, mientras que el diverso numeral 58 de la citada ley, prevé el recurso de reconsideración pero en contra de las sanciones y resoluciones, entre ellas el informe de observaciones, y la notificación, como quedó anotado, no es ni sanción, ni resolución, ni informe de observaciones. **De ahí que la cita de estos artículos sea incorrecta.**

**Además,** las *razones otorgadas* en cuanto a la no supletoriedad del Código Procesal Civil *no son las adecuadas*, porque como se precisó más arriba, en el caso sí es posible la supletoriedad del citado código aun ante la inexistencia de la figura jurídica del incidente de nulidad de notificaciones en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca vigente hasta el 30 treinta de agosto de 2013 dos mil trece **y,** también porque como ya se explicó el recurso de reconsideración no es la vía conducente para impugnar una diligencia de notificación en la sede administrativa. **De donde la motivación es indebida.**

**Ante** este panorama, se incumple con la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal que exige que todos los actos de molestia deban estar debidamente fundados y motivados. Entendiéndose por la debida fundamentación la correcta cita de preceptos legales y por debida motivación la adecuada argumentación de razones especiales, causas inmediatas o circunstancias específicas que justifiquen el actuar de la autoridad. Lo que acarrea la invalidez del acto al producir efectos negativos en la esfera de derechos de las personas sin estar emitidos conforme a derecho. Estas consideraciones encuentran apoyo en la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de



TRIBUNAL DE JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA DEL  
ESTADO DE OAXACA

Datos personales  
protegidos por el Art.  
116 de la LGTAIP y el  
Art. 56 de la LTAIPEO

la séptima época, la cual está en el apéndice de 1995 a Tomo VI, parte SCJN y que es consultable a página 175 con el rubro y texto siguientes:

*“**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.”*

Por estas consideraciones es **ilegal** la resolución de dos de marzo de dos mil dieciocho emitida por la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca dentro del expediente administrativo ASE/UAJ/P.R./001/2010 y con fundamento en los artículos 40 fracción III y 43 de la Ley de Justicia de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca **SE DEJA SIN EFECTOS** la resolución de dos de marzo de dos mil dieciocho emitida en el expediente administrativo ASE/UAJ/P.R./001/2010, **PARA EFECTO** de que el **Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca** admita a trámite el incidente de nulidad de notificaciones y seguido el mismo por sus trámites emita una nueva resolución en la que deberá fundar y motivar si procede o no el citado incidente en términos de lo establecido por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Datos personales protegidos por el Art. 116 de la LGTAIP y el Art. 56 de la LTAIPEO

En mérito de lo anterior se:

### **R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Esta Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, fue competente para conocer y resolver del presente asunto.

**SEGUNDO.** La personalidad de las partes quedó acreditada en autos.

**TERCERO.** No se actualizó alguna causal de improcedencia, por lo que **NO SE SOBRESEE EN EL JUICIO.**

**CUARTO. SE DEJA SIN EFECTOS** la resolución de dos de marzo de dos mil dieciocho dictada por el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca dentro del expediente administrativo ASE/UAJ/P.R./001/2010 para **efecto** de que admita a trámite el incidente de nulidad de notificaciones, en los términos precisados en el considerando que antecede.

**QUINTO.** Conforme a los artículos 45 y 46, fracción I de la Ley de Justicia de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, **NOTIFÍQUESE** en los términos precisados en el considerando CUARTO de la presente resolución **PERSONALMENTE A LOS ACTORES Y POR OFICIO A LA DEMANDADA. CÚMPLASE.**

Así por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca; quienes actúan con la Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal, que autoriza y da fe.



MAGISTRADO ADRIÁN QUIROGA AVENDAÑO.  
PRESIDENTE

Datos personales  
protegidos por el Art.  
116 de la LGTAIP y el  
Art. 56 de la LTAIPEO

MAGISTRADO HUGO VILLEGAS AQUINO.

MAGISTRADO ENRIQUE PACHECO MARTÍNEZ.

LAS PRESENTES FIRMAS CORRESPONDEN AL JUICIO DE INCONFORMIDAD JI/03/2018

MAGISTRADA MARÍA ELENA VILLA DE JARQUÍN

MAGISTRADO MANUEL VELASCO ALCÁNTARA

Datos personales  
protegidos por el Art.  
116 de la LGTAIP y el  
Art. 56 de la LTAIPEO

LICENCIADA LETICIA GARCÍA SOTO.  
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS.