

SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE OAXACA.

JUICIO DE INCONFORMIDAD NUMERO: JI/044/2019.

ACTOR: ***.**

DEMANDADO: ORGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA.

PONENTE: MAGISTRADO MANUEL VELASCO ALCÁNTARA

OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, A VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE. -----

VISTOS, para resolver los autos del juicio de inconformidad **044/2019**, promovido por *********, en contra de la resolución de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, dictada en el recurso de reconsideración *********; por el **TITULAR DEL ORGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA**, por lo que seguido que fue el actual proceso conforme a sus trámites y:

R E S U L T A N D O :

PRIMERO.- Por escrito recibido el doce de noviembre de dos mil diecinueve, en la Oficialía de Partes Común del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, *********, presento demanda de Juicio de Inconformidad; la que mediante proveído de once de diciembre de dos mil diecinueve, fue admitida respecto a la resolución dictada en el recurso de reconsideración *********; por el **TITULAR DEL ORGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA**; y se les tuvo ofreciendo pruebas. En consecuencia, se ordenó emplazar a la autoridad demandada, para que dentro del plazo de cinco días rindiera ante esta Sala el informe correspondiente.

SEGUNDO. - Mediante proveído de diez de agosto de dos mil veinte, se tuvo a la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, en representación del Titular del citado Órgano, rindiendo el informe que le fue requerido, asimismo se calificaron las pruebas ofrecidas por las partes y se abrió



Los datos personales
están protegidos por el
art. 116 de la LGTAIP y
el art. 56 de la LTAIPEO.

el juicio a prueba, señalándose día y hora para el desahogo de las mismas.

TERCERO.- Con fecha tres de septiembre de dos mil veinte, se llevó a cabo la audiencia sin asistencia de las partes, en la que se desahogaron las pruebas admitidas a las partes, y concluido su desahogo se pasó a la etapa de alegatos, fase en la que se dio cuenta que al no estar presentes ninguna de las partes ni se exhibieron escritos por medio de los cuales formularan alegatos, declarándose precluido su derecho para alegar y se cerró dicho periodo del juicio.

CUARTO. - Por acuerdo de ocho de octubre de dos mil veinte, se dictó acuerdo en el que se determinó agotada la instrucción; quedando el presente juicio en estado de resolución; y,

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO.- Esta Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, es competente para conocer y resolver del presente juicio de inconformidad, atento a lo dispuesto por los artículos 114 QUÁTER de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, así como los artículos 1, 2, 5 y 28 de la Ley de Justicia de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, con relación a los artículos 1, 3, 118, 120 fracción VI de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, y 4 Fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, y 3 Fracción XLII del Reglamento Interno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca.

SEGUNDO.- La personalidad de las partes quedó acreditada en autos, porque la actora *****, y la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca, exhibió copia certificada del documento en el que consta su nombramiento y toma de protesta de ley al cargo; documentales a las que se les concede pleno valor probatorio, al ser copias certificadas de documentos públicos, debido a que fueron expedidos por servidor público, en ejercicio de sus funciones; conforme a lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley de Justicia de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca.

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 pretensiones

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, al ser de orden público, debe estudiarse de oficio aun cuando las partes no lo hayan propuesto a la resolutora. En tales condiciones procede analizar si se actualiza alguna causal de improcedencia.

Así, del análisis de las constancias de autos, con valor probatorio pleno en términos del artículo 25 de la Ley de Justicia de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, al tratarse de actuaciones judiciales, esta juzgadora estima que no se actualiza alguna de las causales previstas por los artículos 16 y 17 de la Ley de Justicia de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca; en consecuencia, **NO SE SOBRESEE EL JUICIO.**

CUARTO. Es pertinente que atentos al principio de mayor beneficio, lo procedente es realizar el análisis de los conceptos de impugnación hechos valer, privilegiando el estudio de aquellos que de resultar fundados, redunden en un mayor beneficio para la parte actora en el presente juicio.

Sirve de apoyo a lo anterior la Jurisprudencia, de la Novena Época, Registro: 166717, Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Materia(s): Administrativa, Página: 1275; de rubro y texto siguiente:

“CONCEPTOS DE ANULACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE AQUELLOS QUE CONDUZCAN A DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO IMPUGNADO POR REPRESENTAR UN MAYOR BENEFICIO PARA EL ACTOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO). El artículo [17 constitucional](#) consagra la garantía de acceso a la impartición de justicia, la cual se encuentra encaminada a asegurar que las autoridades -órganos judiciales o materialmente jurisdiccionales- lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, por lo que uno de los principios que consagra dicha garantía es el de exhaustividad, entendiéndose por tal la obligación de los tribunales de resolver todas las cuestiones



Los datos personales
están protegidos por el
art. 116 de la LGTAIP y
el art. 56 de la LTAIPEO.

sometidas a su conocimiento, sin que les sea lícito dejar de pronunciarse sobre alguna. Por su parte, los numerales [87 y 89, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato](#), establecen la existencia de dos requisitos que deben observarse en el dictado de las resoluciones: el de congruencia y el de exhaustividad. Ahora, si bien es cierto que en la citada ley no existe una disposición expresa que establezca el orden en que deben analizarse los conceptos de anulación, también lo es que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado se encuentra constreñido a ocuparse de todos los motivos de impugnación en que descansa la pretensión anulatoria del actor, y preferentemente de los orientados a declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado, ya que de resultar fundados se producirá un mayor beneficio jurídico para el actor, pues se eliminarán en su totalidad los efectos del acto administrativo, con lo que se respeta la garantía de acceso efectivo a la justicia y, en particular, el principio de completitud que ésta encierra.”

En seguida se procede al estudio y análisis de los conceptos de impugnación de su demanda de inconformidad, en el que manifiesta la inconforme que la resolución de treinta de septiembre del año dos mil diecinueve, le causa afectación en su esfera de derechos, en vista de que en la parte que interesa de su agravio identificado como primero, refiere que dicha resolución, resulta ser una transcripción literal de la resolución dictada con fecha veintiocho de septiembre de dos mil quince, que carece de motivación y fundamentación, es contraria a los principios constitucionales que rigen la materia administrativa y sobre todo es violatoria de garantías ya que en dicha resolución no se realizó una valoración correcta de las pruebas aportadas, omitiendo, otorgarle o negarle a cada una el valor que le correspondían, respondían, consecuentemente dicha resolución que impugna debe revocarse y dictar otra en su lugar en la que se le absuelva de las multas impuestas; también menciona que la resolución recurrida es violatoria de garantías toda vez que en la imposición de la multa fue para tres personas, en este caso a la Ciudadana *********, expresidenta Municipal, Ex Regidora de hacienda y Ex Tesorera Municipal de San Antonino Castillo Velasco, Ocotlán, Oaxaca; y de la resolución que ahora se combate se advierte que únicamente se ha dictado en contra de la hoy inconforme lo que da motivo que dicha resolución sea ilegal y arbitraria.

Por su parte, la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado, respecto al agravio de la inconforme descrito en el párrafo anterior, manifestó en su informe que la actora es omisa en señalar y precisar los motivos, causas y razonamientos por los cuales considera que la resolución que ahora se combate, resulta ilegal y violatoria de sus garantías, por consiguiente en los asuntos que se rigen por el principio de estricto derecho, una alegación que se limita a realizar afirmaciones sin sustento alguna o conclusiones no

demostradas no puede considerarse un verdadero razonamiento, por ende debe calificarse como inoperante; en lo atinente a la falta de valoración de pruebas debe precisarse que la actora omite manifestar a que pruebas en concreto se refiere y porque considera que la valoración hecha a las mismas le causa perjuicio de lo contrario se está en presencia de un agravio inoperante.

Ahora bien, para mejor comprensión y análisis del origen del acto de molestia ocasionado en contra de la hoy inconforme, del estudio de las constancias de autos que fueron remitidas en el cuadernillo compuesto por copias certificadas para la sustanciación del presente asunto - con valor probatorio pleno acorde a lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley de Justicia de Fiscalización y rendición de Cuentas para el Estado, al tratarse de documentos públicos contenidos en actuaciones judiciales, emitidos por un servidor público en ejercicio de sus atribuciones -; se advierte que el acto de autoridad que vulneró la esfera jurídica de la inconforme, inició con motivo del acuerdo de imposición de multa por no presentar en tiempo los informes financieros trimestrales correspondientes a los trimestres de Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre, del ejercicio fiscal dos mil doce; informes trimestrales de avance de gestión financiera correspondientes a los trimestres de Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre, del ejercicio fiscal dos mil doce; dictado el veinticinco de junio de dos mil trece, dentro del expediente administrativo de imposición de multa número *****, en contra de quienes en ese año fungieron los cargos de Presidente Municipal, Síndico Municipal, Tesorera Municipal y la hoy inconforme Regidora de Hacienda en el Municipio de San Antonino Castillo Velasco, Ocotlán, Oaxaca.

Con fecha treinta y uno de octubre de dos mil trece se admitió el recurso de reconsideración interpuesto por las ex servidoras públicas mencionadas, en contra del acuerdo de imposición de multa de veinticinco de junio de dos mil trece, en el expediente administrativo de imposición de multa número *****, mismo que resolvió la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca el veintiocho de septiembre de dos mil quince, mediante el cual se modificaron los importes de las multas impuestas inicialmente, reduciéndolas en su cantidad.



Los datos personales
están protegidos por el
art. 116 de la LGTAIP y
el art. 56 de la LTAIPEO.

Disconforme con la resolución del recurso de reconsideración, la Ex-regidora de Hacienda de San Antonino Castillo Velasco, Ocotlán, Oaxaca; promovió el juicio de inconformidad número 66/2016 en contra de la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca, ante el otrora Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, el cual con fecha dos de junio de dos mil dieciséis, resolvió dejar insubsistente la resolución de fecha veintiocho de septiembre de dos mil quince, dictado en el recurso de reconsideración en el expediente administrativo ******, y ordenó reponer el procedimiento administrativo por existir una violación en su trámite en perjuicio de la recurrente.

Una vez repuesto y subsanado el referido procedimiento administrativo en cumplimiento a la resolución dictada por la autoridad jurisdiccional, la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca, continuó con el trámite del mismo; sin embargo, debido la creación del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, en sustitución de la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca, el recurso de reconsideración dentro del expediente administrativo de imposición de multa número ******, con fecha treinta de septiembre de dos mil diecinueve, fue resuelto por el nuevo órgano fiscalizador en los mismos términos que la anterior resolución de veintiocho de septiembre de dos mil quince. Motivo por el cual, nuevamente la Ex Regidora de Hacienda de San Antonino Castillo Velasco, Ocotlán, Oaxaca, combate la nueva resolución dictada mediante el presente juicio de inconformidad en estudio.

Como ya se sustentó al inicio de este considerando, si produce un mayor beneficio para la inconforme, el privilegiar el estudio de la posible existencia de vicios formales dentro de la resolución que impugna basada en una determinación que le precedió, es menester verificar preferentemente si en el mismo se cometieron violaciones formales al momento de dictar la resolución combatida que den lugar a la insubsistencia total del acto impugnado como a continuación se precisa.

Es **FUNDADO** el agravio de la actora, debido a que de las constancias de autos que fueron remitidas en el cuadernillo compuesto por copias certificadas para la sustanciación del presente asunto - con valor probatorio pleno acorde a lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley de Justicia de Fiscalización y rendición de Cuentas para el Estado, al

tratarse de documentos públicos contenidos en actuaciones judiciales, emitidos por un servidor público en ejercicio de sus atribuciones -, se advierte que tal y como lo señala la actora en el presente juicio, la autoridad demanda dentro del expediente número *****, dictó con fecha veinticinco de junio de dos mil trece, el acuerdo de imposición de multa por no presentar en tiempo informes financieros trimestrales, informes trimestrales de avance de gestión financiera y presupuesto de egresos, visible a fojas 4 a 6 del citado cuadernillo en copias certificadas, del cual se observa que al inicio del citado acuerdo de imposición de multa, la autoridad sancionadora pretendió fundar su determinación de la siguiente manera:

“En uso de la facultad que le confieren los artículos 65 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 1, 51 fracciones I, III y 79 fracción XVII de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca a esa Auditoría Superior del Estado, se integra el presente expediente administrativo de imposición de multa número ASE/UAI/PIM/0224/2013 en base a la información que obra en los archivos de la auditoría a Cargo de la Planeación y Normatividad Técnica de éste Órgano de Fiscalización Superior, en donde se advierte que los integrantes del Honorable Ayuntamiento de SAN ANTONINO CASTILLO VELASCO, Distrito de OCOTLÁN, Oaxaca, ha incumplido en la presentación de sus respectivos INFORMES FINANCIEROS TRIMESTRALES, INFORMES TRIMESTRALES DE AVANCE DE GESTION FINANCIERA Y PRESUPUESTO DE EGRESOS dentro de los plazos establecidos por los artículos 43, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado; artículos 9 segundo párrafo y 30 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Oaxaca...”

A su vez, en la determinación combatida correspondiente al Recurso de Reconsideración número ***** de fecha treinta de septiembre de dos mil diecinueve, visible a folios ***** a *****, del citado expediente, en el considerando primero, relativo a la competencia la autoridad fiscalizadora plasmó lo siguiente:

“PRIMERO. COMPETENCIA. ... es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo establecido en los artículos 1,14, párrafos primero y segundo, 16 párrafo primero, y 116, fracción II, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 65 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; siendo aplicable para la emisión de la resolución, el artículo Tercero Transitorio de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, publicada en el periódico oficial extra de fecha veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, mediante decreto número 699, 1,31 fracción XXX, 57 párrafo primero, 58 fracción I, 63 fracción XI y sexto transitorio de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Oaxaca, vigente hasta el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete; 1,2,4, fracción I, y 8,



Los datos personales
están protegidos por el
art. 116 de la LGTAIP y
el art. 56 de la LTAIPEO.

fracción VIII, del Reglamento Interior el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca...”

De lo anteriormente transcrito, se advierte que efectivamente como lo refiere la actora, se inconforma porque la autoridad demandada no fundó ni motivó debidamente los actos de molestia y es violatoria de sus garantías, en razón de que, de inicio en el acuerdo de fecha veinticinco de junio de dos mil trece, mediante el cual se le impuso a la hoy recurrente la multa por haber incumplido en la presentación de los informes financieros a que se refiere, dicha auditora fundó su determinación en los numerales 65 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 1, 9 30, 51 fracciones I, III y 79 fracción XVII de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Oaxaca; sin que de dichos numerales se señale el artículo de su Reglamento Interior que lo faculte para ejercer las atribuciones que corresponden a la Auditoría Superior en términos de la Carta Magna y de la Constitución Local, y a su vez lo justifique para imponer la sanción pecuniaria en los términos en que lo hizo. Por lo que se refiere a la segunda resolución de fecha treinta de septiembre de dos mil diecinueve, relativa al recurso de reconsideración, se advierte que la autoridad fiscalizadora pretendió mejorar el acto administrativo al incorporar a la fundamentación del acto a reconsiderar los artículos 1,14, párrafos primero y segundo, 16 párrafo primero, y 116, fracción II, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 65 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; para la emisión de la resolución, invocó el artículo Tercero Transitorio de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, publicada en el periódico oficial extra de fecha veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, mediante decreto número 699, 1,31 fracción XXX, 57 párrafo primero, 58 fracción I, 63 fracción XI y sexto transitorio de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Oaxaca, vigente hasta el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete; 1,2,4, fracción I, y 8, fracción VIII, del Reglamento Interior el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca. Como se advierte, la autoridad al reconsiderar el acuerdo de imposición de multa, añadió a su fundamento los numerales consagrados en las Constituciones Federal y Local, para la solución del fondo del asunto, además añadió el artículo Tercero Transitorio de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, publicada en el periódico oficial extra de fecha veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, mediante decreto número 699, así como diversos numerales

1,31 fracción XXX, 57 párrafo primero, 58 fracción I, 63 fracción XI y Sexto transitorio de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Oaxaca, vigente hasta el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, y los relativos a su actuación contemplados en su Reglamento Interior, los cuales no estaban contemplados en la resolución emitida en el expediente de origen; lo que evidencia que aun cuando se vierte un cúmulo de artículos como sustento legal, no justifica la aplicación simultanea de distintas legislaciones para resolver el fondo del asunto en segunda instancia. De lo que se advierte la ilegalidad de las resoluciones combatidas tanto en el acuerdo de imposición de multa de veinticinco de julio de dos mil trece, como en la resolución del recurso de reconsideración que se estudia en el presente juicio de inconformidad, dado que la única Ley aplicable al caso, es la que se encontraba vigente en el año dos mil doce, en que ocurrieron los hechos y por el que se sancionó; es decir, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca vigente del veintitrés de abril de dos mil ocho al treinta y uno de agosto de dos mil trece.

Tomando en cuenta que el recurso de reconsideración, tiene origen en la determinación emitida en el acuerdo de imposición de multa por no presentar en tiempo informes financieros trimestrales, correspondientes al trimestre Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre del ejercicio fiscal dos mil doce, informes trimestrales de avance de gestión financiera correspondiente al trimestre Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre del ejercicio fiscal dos mil doce y su presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil trece, es menester analizar el presente asunto de acuerdo a como se suscitaron.

De las constancias de autos se advierte que el acto de autoridad por el que se inconforma la hoy actora, inició el veinticinco de julio de dos mil trece, con la imposición de la sanción pecuniaria descrita dentro del expediente administrativo de imposición de multa número *****, por haber omitido presentar informes y documentación que estaba obligada a presentar por Ley ante la Auditoría Superior del Estado, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil doce, año en que la accionante fungía el cargo de regidora de Hacienda dentro del municipio denominado San Antonino Castillo Velasco, Ocotlán, Oaxaca; fue así que al dictar su determinación, la autoridad fiscalizadora fundó su



Los datos personales
están protegidos por el
art. 116 de la LGTAIP y
el art. 56 de la LTAIPEO.

competencia de conformidad con los artículos 65 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 1, 51 fracciones I, III y 79 fracción XVII de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca a esa Auditoría Superior del Estado; como es de advertirse, dentro de los numerales descritos, no se relacionó el artículo de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca y del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca, que faculte al titular de dicha autoridad fiscalizadora a ejercer las atribuciones que corresponden a la Auditoría Superior del Estado, en términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y la Ley de Fiscalización vigente, para justificar su atribución para imponer las sanciones pecuniarias a la hoy inconforme, dado que debe prevalecer el principio constitucional contenido en el Artículo 16 de la Constitución Federal que establece que nadie puede ser molestado en su persona sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, siendo necesario que como autoridad precise exhaustivamente su competencia 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, con el propósito de que la sancionada tenga el conocimiento y la certeza de que la autoridad que afecta su esfera de derechos lo hace con apoyo en una norma jurídica que le faculta para obrar en ese sentido y, a la vez, que pueda cuestionar esa atribución o la forma en que se ejerció. De modo que, en el presente caso, no es dable fundar la imposición de una sanción pecuniaria, si la autoridad sancionadora no especifica el precepto legal que lo faculte para ello, además de no expresar las causas inmediatas, razones particulares o circunstancias especiales que lo llevarán a tomar la determinación en el sentido en que lo hizo como justificante su ejercicio de las atribuciones señaladas en el Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado en concordancia con la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca - vigente del veintitrés de abril de dos mil ocho al 31 de agosto de dos mil trece -, lo que constituye la correspondiente motivación de su actuación para imponer a los servidores públicos las sanciones pecuniarias previstas en la referida Ley.

Es aplicable al caso la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitida en la Décima Época,

publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Libro V, febrero de 2012, Tomo 2, página 835, con el rubro y texto siguientes:

“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. INAPLICABILIDAD DE LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, INCISO D), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Conforme a los criterios sustentados por este Alto Tribunal, la falta, indebida o insuficiente fundamentación de la competencia de la autoridad que emite un acto administrativo, incide directamente en su validez, toda vez que esas deficiencias impiden que el juzgador pueda pronunciarse respecto a los efectos o consecuencias jurídicas que dicho acto pudiera tener sobre el particular, obligándolo a declarar la nulidad del acto o resolución en su integridad, por lo que la nulidad decretada en esos casos constituye un supuesto en el cual la violación formal cometida no resulta, por regla general, subsanable. Ahora bien, el [párrafo segundo, inciso d\), del artículo 51](#) citado, en relación con sus fracciones II y III, dispone que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada los vicios consistentes en irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados. Sin embargo, debe entenderse que estos supuestos son inaplicables tratándose de la omisión, indebida o insuficiente fundamentación de la competencia de las autoridades administrativas, pues ello constituye un vicio que no es análogo a los referidos supuestos legales, además de que tal disposición no puede interpretarse extensivamente porque atentaría contra el principio de legalidad previsto en el artículo [16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#). Esta interpretación se confirma con lo establecido en la fracción I del propio artículo 51 que establece como causa de ilegalidad de una resolución administrativa la incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado, o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución, interpretado armónicamente con el contenido del antepenúltimo párrafo del precepto legal en cuestión, que establece que el Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución. Así, al haberse establecido por separado dicha causa de ilegalidad, no puede analizarse a la luz de los supuestos de excepción previstos en el párrafo segundo, inciso d), del referido precepto legal, los cuales constituyen requisitos formales exigidos por las leyes, diversos a la fundamentación de la competencia.”

Por tanto, al no estar debidamente fundado y motivado el acuerdo de imposición de multa en el expediente administrativo número



Los datos personales
están protegidos por el
art. 116 de la LGTAIP y
el art. 56 de la LTAIPEO.

*****, se trata de un acto nulo por carecer de validez al incumplir con lo exigido por la fracción V, del artículo 17, de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

Del análisis anterior, se advierte que la autoridad fiscalizadora aplicó de manera insuficiente los preceptos legales para fundar su competencia al imponer la sanción pecuniaria mencionada en los párrafos anteriores, situación que al haber sido impugnada mediante Recurso de Reconsideración, el resolutor en la instancia de control de legalidad del acto administrativo, pasó desapercibida tal violación formal, ya que lejos de esgrimir de inicio el fundamento utilizado por la autoridad para imponer la sanción combatida, orientó su atención en el estudio y reducción del importe de la sanción pecuniaria para modificar el importe de las multas impuestas en el acuerdo de veinticinco de junio de dos mil trece, dentro del expediente *****; con tal distracción, la autoridad fiscalizadora continuó en el mismo error que en el procedimiento administrativo natural, motivo por el cual tampoco debe considerarse fundada la resolución de reconsideración, aun cuando basó su competencia en el artículo Tercero Transitorio de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, publicada en el periódico oficial extra de fecha veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, mediante decreto número 699, así como los numerales 1, 31 fracción XXX, 57 párrafo primero, 58 fracción I, 63 fracción XI y Sexto Transitorio de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Oaxaca, vigente desde el treinta y uno de agosto de dos mil trece, hasta el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete; ya que con dicho fundamento se advierte que no solo basó su resolución de reconsideración en la primera determinación jurídicamente nula por la violación formal del acto por el insuficiente fundamento de su competencia como autoridad sancionadora, sino que también intentó mejorar el acto administrativo de imposición de multa, sustentándose en un conjunto de artículos y legislaciones que no debieron invocarse como fundamento de la resolución cuya nulidad se demanda en este juicio, ya que para la para la emisión de la resolución, invocó el artículo Tercero Transitorio de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, publicada en el periódico oficial extra de fecha veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, mediante decreto número 699, así como los diversos artículos 1, 31 fracción XXX, 57 párrafo primero, 58 fracción I, 63 fracción XI y sexto transitorio de la

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Oaxaca, vigente hasta el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete.

De lo anterior se advierte que el recurso de reconsideración se resolvió con base en dos leyes que no corresponden al ejercicio fiscal 2012 por el cual se sancionó a la inconforme, ya que la Ley de Fiscalización Superior que debió aplicarse acertadamente es la que tuvo vigencia del veintitrés de abril de dos mil ocho al treinta de agosto de dos mil trece, y no las que se describen en el párrafo anterior, por ser posteriores al año dos mil doce que fue el año del ejercicio fiscal motivo de la multa. De ahí que se advierta que el titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, al dictar la resolución del recurso de reconsideración de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, aplicó de manera indistinta e incorrecta un conjunto de artículos correspondientes a dos leyes inaplicables al acto administrativo impugnado, transgrediendo en consecuencia el principio de legalidad, por incumplir su obligación de fundar y motivar debidamente su criterio en concordancia con la legislación correctamente aplicable para resolver el fondo del recurso de reconsideración, lo cual desde luego coloca en estado de indefensión a la inconforme al imposibilitarla de certeza respecto a la ley a la que se sujetó su procedimiento y ejercer una adecuada defensa.



Los datos personales
están protegidos por el
art. 116 de la LGTAIP y
el art. 56 de la LTAIPEO.

Conviene destacar, que por fundamentación se entiende la cita de los preceptos legales que sirven de base a la autoridad para emitir su acto en el sentido en que lo hace; pero además debe expresar las causas inmediatas, razones particulares o circunstancias especiales que lo llevan a tomar la determinación en el sentido en que lo hace, lo que constituye la correspondiente motivación de su actuación. Ahora, la debida fundamentación y motivación exige, además, que las razones otorgadas se adecuen a los fundamentos legales, porque de esta manera se asegura que dicho acto está apegado a derecho y, por tanto, se satisfacen los principios de certeza y seguridad jurídica, lo que impide dejarlo en estado de indefensión, ello conlleva, a que la autoridad cumpla con su obligación constitucional, pero además, garantizando que el acto que fue emitido cumpla con los requisitos previstos en la ley.

En tal consideración, todo acto que emita una autoridad que adolezca de la debida fundamentación y motivación con respecto a su

competencia, es ilegal, pues se opone al principio de legalidad y coloca al afectado en un total estado de indefensión, como se advierte del contenido del artículo 16 de la Constitución Federal. En este orden de ideas es que resulta **fundado** el agravio expresado por la inconforme.

Sirve de apoyo la jurisprudencia I.3º. C. J/47 del Tercer Tribunal Colegiado en materia civil del Primer Circuito emitida en la novena época, la cual ha sido publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta a Tomo XXVII de febrero de 2008, y que es consultable a página 1964 bajo el rubro y texto del tenor literal siguientes:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR. *La falta de fundamentación y motivación es una violación formal diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los efectos que genera la existencia de una u otra, por lo que el estudio de aquella omisión debe hacerse de manera previa. En efecto, el artículo 16 constitucional establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados, pero la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de ambas en los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su falta, y la correspondiente a su incorrección. Se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica. En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso. De manera que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto. La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos ínsitos, connaturales, al mismo por virtud de un imperativo constitucional, por lo que, advertida su ausencia mediante la simple lectura del acto reclamado, procederá conceder el amparo solicitado; y en el segundo caso consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos, lo cual, por regla general, también dará lugar a un fallo protector, sin embargo, será menester un previo análisis del contenido del asunto para llegar a concluir la mencionada incorrección. Por virtud de esa nota distintiva, los efectos de la concesión del amparo, tratándose de una resolución jurisdiccional, son igualmente diversos en uno y otro caso, pues aunque existe un elemento común, o sea, que la autoridad deje insubsistente el acto inconstitucional, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación antes ausente, y*

en el segundo para que aporte fundamentos y motivos diferentes a los que formuló previamente. La apuntada diferencia trasciende, igualmente, al orden en que se deberán estudiar los argumentos que hagan valer los quejosos, ya que si en un caso se advierte la carencia de los requisitos constitucionales de que se trata, es decir, una violación formal, se concederá el amparo para los efectos indicados, con exclusión del análisis de los motivos de disenso que, concurriendo con los atinentes al defecto, versen sobre la incorrección de ambos elementos inherentes al acto de autoridad; empero, si han sido satisfechos aquéllos, será factible el estudio de la indebida fundamentación y motivación, esto es, de la violación material o de fondo.”

Así como la jurisprudencia I.6º.C. J/52 del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, dictada en la novena época, y publicada en la página 2127 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo XXV de enero de 2007, con el rubro y texto del tenor literal siguiente:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y CUANDO ES INDEBIDA. *Debe distinguirse entre la falta y la indebida fundamentación y motivación; toda vez que por lo primero se entiende la ausencia total de la cita de la norma en que se apoya una resolución y de las circunstancias especiales o razones particulares que se tuvieron en cuenta para su emisión; mientras que la diversa hipótesis se actualiza cuando en la sentencia o acto se citan preceptos legales, pero no son aplicables al caso concreto y se exponen las razones que la autoridad tuvo para dictar la resolución, pero no corresponden al caso específico, objeto de decisión, o bien, cuando no existe adecuación entre los motivos invocados en el acto de autoridad y las normas aplicables a éste.*

Los datos personales
están protegidos por el
art. 116 de la LGTAIP y
el art. 56 de la LTAIPEO.

No pasa desapercibido para este Juzgador, que dentro del expediente administrativo número *********, el acuerdo de imposición de multa por no presentar en tiempo informes financieros trimestrales, informes trimestrales de avance de gestión financiera y presupuesto de egresos, de fecha veinticinco de julio de dos mil trece, fue acordado y firmado por el Auditor Superior del Estado de Oaxaca, como titular de dicho órgano fiscalizador, en términos de los artículos 65 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 1, 51 fracciones I, III y 79 fracción XVII de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca a esa Auditoría Superior del Estado. Como también, la resolución del recurso de reconsideración de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, fue dictada en el mismo expediente número *********, por el titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, en términos de los artículos 1,14, párrafos primero y segundo, 16 párrafo primero, y 116, fracción II, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 65 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 1, 2, 4,

fracción I, y 8, fracción VIII, del Reglamento Interior el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca.

De lo anterior se deduce que el expediente administrativo número *****, inicialmente lo integró la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca, con la finalidad de dictar el acuerdo mediante el cual impuso la sanción pecuniaria a la hoy inconforme, mas dicha entidad fiscalizadora al haber sido sustituida por el Órgano Superior de Fiscalización el Estado de Oaxaca, mediante decreto número 695, publicado en el Extra del Periódico Oficial del Estado, de fecha 21 de septiembre de dos mil diecisiete; fue éste último Órgano fiscalizador quien resolvió el recurso de reconsideración dentro del mismo expediente; incurriendo en un error competencial, en razón de que aun cuando la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca y el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, se interpreten como distintos, se trata de la misma autoridad fiscalizadora, siendo indebido que el máximo titular resuelva tanto el acuerdo de imposición de multa de veinticinco de junio de dos mil trece, como el recurso de reconsideración de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, pues con independencia de que no se trate de la misma persona como titular, se actualiza su incompetencia funcional para conocer del asunto, ya que no puede fungir como juez y parte en el análisis de sus propias determinaciones, por tanto el titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, debió prever el límite a su función resolutoria, abstenerse de resolver el mencionado recurso de reconsideración, y remitir el expediente administrativo a su superior jerárquico para que se encargara de resolver el citado recurso. Lo cual no sucedió, cayendo nuevamente la autoridad demandada en el error de incompetencia para resolver la instancia de control de legalidad del acto primigenio de veinticinco de junio de dos mil trece dentro del expediente administrativo de imposición de multa número *****.

Derivado de los razonamientos vertidos en este considerando, es innecesario adentrarse al estudio del fondo del asunto, ya que a nada llevaría pronunciarse respecto a los efectos o consecuencias de actos que ya fueron declarados nulos en este considerando.

En las relatadas consideraciones, virtud que el acuerdo de imposición de multa de veinticinco de junio de dos mil trece, dictada por el titular de la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca, dentro del expediente administrativo de imposición de multa número *****, aun cuando fue modificada por resolución de treinta de septiembre de dos

mil diecinueve, dictada en el recurso de reconsideración, determinación motivo de inconformidad, al no estar debidamente fundada y motivada de origen, por las razones expuestas con antelación, procede en términos de los artículos 40 fracción IV y 43 de la Ley de Justicia de Fiscalización y Rendición de Cuentas, **dejar sin efectos** el acuerdo de imposición de multa y la resolución dictadas con fechas veinticinco de junio de dos mil trece y treinta de septiembre de dos mil diecinueve, dentro del expediente número *****.

En mérito de lo expuesto y con apoyo en los artículos 4, 5, 27, 39, 40 y 43 Ley de Justicia de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, se:

R E S U E L V E:

PRIMERO. Esta Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, es competente para conocer y resolver del presente Juicio de Inconformidad. - - - - -

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

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

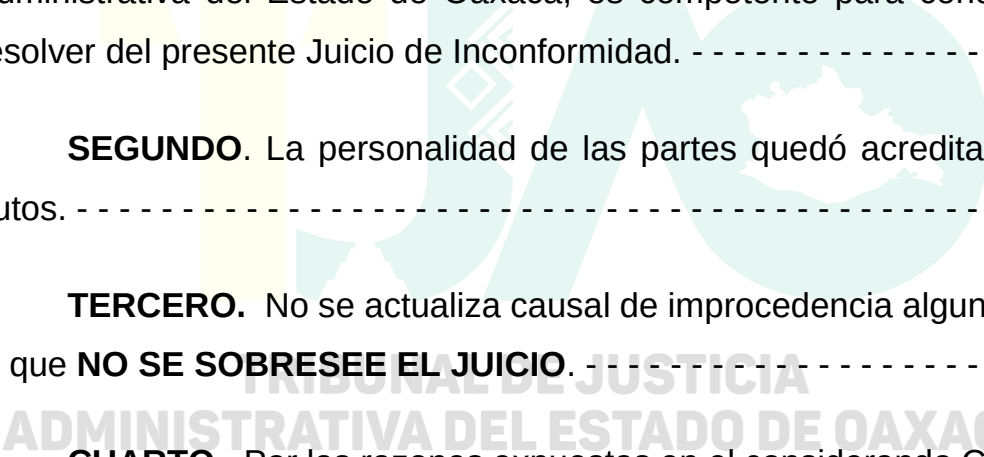
CUARTO. Por las razones expuestas en el considerando Cuarto, de este fallo, **SE DEJA INSUBSISTENTE** el acto impugnado consistente en el acuerdo de imposición de multa y la resolución dictadas con fechas veinticinco de junio de dos mil trece y treinta de septiembre de dos mil diecinueve, dentro del expediente número *****. - -

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 PERSONALMENTE A LA ACTORA Y POR OFICIO A LA DEMANDADA. CÚMPLASE.** - - - - -

Por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados integrantes de la Sala Superior quienes actúan con el Licenciado Juan Edy García Coronado, Secretario General de Acuerdos de este Tribunal, que autoriza y da fe. - - - - -



Los datos personales
están protegidos por el
art. 116 de la LGTAIP y
el art. 56 de la LTAIPEO.



MAGISTRADO MANUEL VELASCO ALCANTARA
PRESIDENTE

MAGISTRADO RAÚL PALOMARES PALOMINO

MAGISTRADO ABRAHAM SANTIAGO SORIANO

LICENCIADO JUAN EDY GARCIA CORONADO
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS