



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Toluca, México, a veintidós de febrero del año dos mil.-----

Visto para resolver el Recurso de Revisión número 812/999, interpuesto por el DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACION PATRIMONIAL DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA DEL ESTADO DE MEXICO, en contra de la sentencia pronunciada por la Magistrada de la Primera Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en el expediente 375/999, referente al juicio administrativo promovido por [REDACTED] y [REDACTED].-----

RESULTANDO

1.- Por escrito presentado el siete de abril de mil novecientos noventa y nueve, ante la Primera Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, [REDACTED] formuló en contra del DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACION PATRIMONIAL DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA DEL ESTADO DE MEXICO Y CONTRALOR INTERNO DE LA COMISION ESTATAL DE AGUA Y SANEAMIENTO, demanda administrativa.-----

2.- Substanciado el juicio en todas sus partes, la Magistrada de la Primera Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, dictó sentencia definitiva con fecha once de octubre de mil novecientos noventa y nueve, declarando la invalidez de la resolución impugnada, con base en las consideraciones anotadas en el documento original agregado a

fojas de la cuatrocientos ochenta y nueve a la quinientos tres, en el expediente de juicio administrativo número 375/999. -----

3.- Mediante escrito presentado el veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y nueve, ante la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, el DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACION PATRIMONIAL DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA DEL ESTADO DE MEXICO, interpone Recurso de Revisión en contra de la sentencia de once de octubre de mil novecientos noventa y nueve, haciendo valer los agravios expuestos en el escrito que obra en las primeras quince fojas del expediente en que se actúa.-----

4.- Por acuerdo de fecha veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve, el Presidente de la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, admitió a trámite el Recurso de Revisión promovido, quedando como Magistrado ponente el Licenciado Jorge E. Muciño Escalona; y -----

CONSIDERANDO

I.- La Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, es competente para tramitar y resolver el presente asunto, en términos de los artículos 221 fracción II, 285 fracción IV, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos de la propia Entidad. -----

II.- Por cuestión de orden se procede al análisis en su conjunto de los conceptos de agravios propuestos por la autoridad demandada



marcados con los numerales primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y séptimo, en virtud de existir gran relación entre los mismos y de los cuales esencialmente considera que la sentencia emitida por la Magistrada de la Primera Sala Regional de este Organismo Jurisdiccional, viola en su perjuicio los artículos 22, 34, 36, 95, 100, 102, 105 y 273 fracciones II y V del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, con relación a los artículos 2º, 15 bis fracción IV, 20 fracción III inciso b), 25 penúltimo párrafo y 81 del Reglamento de la Ley Sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes del Estado de México y 72, 73 y 74 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, además del numeral 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que "... la litis del juicio administrativo 375/99, se circunscribió en determinar la validez o invalidez de la resolución de fecha 9 de marzo de 1999, emitida por mi representada por irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones por el C. [REDACTED] como Director de Administración y Finanzas de la entonces CEAS, consistente en no solicitar en tiempo la fianza que amparara la nueva orden de compra número 6D09522024 que sustituyó las anteriores números 6D0942087 y 6D0942098 realizadas con motivo de la licitación pública CEAS-DAF-019-94 y así continuar garantizando con ella el anticipo otorgado por \$ 1,592,709.43 a la empresa HIDROMAQUINARIA INTEGRAL, S.A. DE C.V., con motivo de la adquisición de bombas autocebantes ...", además se realiza una indebida interpretación de los numerales de referencia, siendo que en el presente caso nos encontramos ante la presencia de una licitación pública número CEAS-DAF-019-94, publicado y emitido en fallo correspondiente en fecha cinco de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, resultando

122

ganadora la empresa HIDROMAQUINARIA INTEGRAL, S.A. DE C.V., pero [REDACTED] en su carácter de Director de Administración y Finanzas de la ahora Comisión del Agua del Estado de México, posteriormente al fallo de adjudicación, realizó y autorizó diversas prórrogas para la entrega de bombas autocebantes sometidas al proceso licitante, llevando a cabo una nueva orden de compra, recayéndole el número 6DO9522024 que sustituía a las compras números 6DO942087 y 6DO942098, circunstancias realizadas posteriormente al fallo adjudicatorio donde, a decir de la autoridad, ya no tiene nada que ver el órgano executor como lo hace valer la Magistrada de la Sala del conocimiento; llevando así una indebida interpretación y apreciación del ORGANNO EJECUTOR con relación a la irregularidad atribuida al demandante, consistente en que "después del fallo de la licitación pública, autorizó prórrogas y realizó una nueva orden de compra que sustituyó a las anteriores, sin que la misma estuviera acompañada de la póliza correspondiente y garantizara el anticipo otorgado a la empresa HIDROMAQUINARIA INTEGRAL, S.A. DE C.V.", por lo que, insiste la revisionista, existe una inexacta apreciación al considerar que después de concluido un procedimiento concursal o licitante sea competencia de la Gerencia de Adquisiciones solicitar la fianza según lo dispone el documento "Base para Licitación Pública", ya que contrario a ello, los órganos executores como Unidad de Apoyo Administrativo tienen la obligación de solicitar la fianza exclusivamente durante el proceso concursal o licitante y no después; en consecuencia, la Dirección de Administración y Finanzas de la entonces CEAS, como órgano administrativo tiene como obligación solicitar a los participantes cumplan con todos y cada uno de los requisitos que exige tanto la Ley Sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y



Almacenes como su reglamento; por otro lado el actor no niega que después del fallo de adjudicación no haya participado, como órgano administrativo, en la sustitución de las órdenes de compra números 6DO942087 y 6DO942098 por la número 6DO9522024 y ante tales circunstancias, la autoridad demandada no se encuentra obligada a comprobar que el órgano ejecutor durante un procedimiento licitante, no se deposite en la Dirección y Administración de Finanzas, concluyendo así que la Magistrada de la Primera Sala Regional de este Organismo Jurisdiccional de manera general y errónea determina que el órgano ejecutor se deposita en la Subdirección de Administración, sin especificar qué artículo y fracción del Reglamento de la Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes, lo refieren, dejando a la autoridad demandada, según su dicho, en estado de indefensión. A mayor abundamiento, insiste la recurrente, los órganos ejecutores son aquellos que realizan funciones de apoyo administrativo, en términos del artículo 2º del Reglamento de la Ley Sobre Adquisiciones, citada en líneas anteriores, en consecuencia, la Dirección de Administración y Finanzas de la ahora Comisión del Agua, le correspondía verificar la exacta compra y garantización de las bombas autocebantes, según las documentales públicas que se precisan dentro de los agravios en comento, con lo cual la autoridad demandada pretende acreditar las supuestas irregularidades en que incurre [REDACTED] específicamente del memorándum de carácter urgente de fecha veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, firmado por el Director General de la entonces CEAS y dirigido precisamente al hoy actor en su carácter de Director de Administración y Finanzas, en el cual pone del conocimiento de las funciones tendientes a realizar respecto al cargo encomendado por parte del Director General de

0123

la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, es decir, se trata de instrucciones giradas de su superior jerárquico, de la que se advierte la obligación de atender y dar seguimiento en la adquisición de bombas autocebantes de diferentes capacidades que serían instaladas y puestas en operación en distintos municipios del Estado de México, situación que de manera expresa reconoce el demandante en el hecho número uno de su escrito inicial de demanda, circunstancias que al no hacerlo ocasionó que al realizar los trámites para la recuperación del anticipo otorgado no fuera posible, toda vez que en su momento no exigió a la empresa la póliza de la garantía del anticipo otorgado por el Gobierno del Estado de México, por lo que considera la autoridad no se le da el valor de una prueba confesional en términos del artículo 97 del Código Adjetivo Administrativo, siendo un hecho notorio que el actor participó desde un principio en la adquisición de dichas bombas, por lo que las pruebas testimoniales ofrecidas por [REDACTED] no desvirtúan que después del procedimiento licitatorio o concursal no haya participado como Unidad de Apoyo Administrativo, por lo tanto, en concepto del revisionista, se realiza un indebido análisis de la prueba testimonial, máxime que existen documentales públicas que acreditan que el servidor público sancionado fue quien realizó el nuevo contrato y no solicitó la fianza a la empresa ganadora del concurso que garantizara el anticipo otorgado, por lo que al considerar la A quo que el daño ocasionado al Erario Estatal es de \$ 734,626.80 (SETECIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS VEINTISEIS PESOS 80/100 M.N.), sin hacer mención alguna de la prueba o disposición que tomó en cuenta para llegar a tal conclusión, le ocasiona perjuicios irreparables, siendo que contrario a tales apreciaciones, señala que mediante licitación pública número



CEAS-DAF-019-94 de cinco de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en relación al concurso número CEAS-DAFDO-070-94, se emitieron dos órdenes de compra a favor de la empresa HIDROMAQUINARIA INTEGRAL, S.A. DE C.V., para el suministro de bombas autocebantes, donde el Gobierno del Estado de México, por conducto de la Tesorería General entregó a la empresa referida un anticipo de \$ 1,592,709.43 (UN MILLON QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MIL SETECIENTOS NUEVE PESOS 43/100 M.N.), amortizando únicamente la cantidad de \$ 690,868.03 (SEISCIENTOS NOVENTA MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS 03/100 M.N.), quedando pendiente un saldo de \$ 901,841.40 (NOVECIENTOS UN MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y UN PESOS 40/100 M.N.), circunstancias que se traducen en un daño y perjuicio para la Hacienda Pública Estatal, por lo que, continúa insistiendo la recurrente, el argumento de la Magistrada del conocimiento resulta incongruente.-----

Previo el análisis de los conceptos de agravio propuestos por la autoridad revisionista y sintetizados en líneas anteriores se debe precisar lo siguiente:-----

En los artículos 59 fracciones I, II y III, 72, 73, 75 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios vigente en la fecha en la que se atribuyen las irregularidades a [REDACTED] como en los artículos 22, 129 y 136 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establecen el procedimiento cuyas formalidades deben observar las autoridades administrativas previamente a la imposición de sanciones disciplinarias o el fincamiento de responsabilidades de tipo resarcitorio, así como los requisitos que debe contener la

2004
10/1

resolución por la cual se imponga la sanción o se constituya la responsabilidad resarcitoria, ya que textualmente indican:

"ARTICULO 59.- Las sanciones administrativas cuya aplicación corresponda a la Secretaría, excepto la amonestación, se impondrán mediante el siguiente procedimiento: I.- Se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a sus intereses convenga, por sí o por medio de defensor; podrá asistir a la audiencia, el representante de la dependencia de adscripción que para tal efecto se designe; II.- Al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes, se resolverá sobre la inexistencia de la responsabilidad o se impondrán al infractor las sanciones administrativas correspondientes, notificándoles la resolución dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico; III.- Si de la audiencia se desprende que no existen elementos suficientes para resolver o se adviertan elementos que impliquen la configuración de otras causales de responsabilidad administrativa con cargo del presunto responsable o de responsabilidad de otras personas o servidores, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias..."

"ARTICULO 72.- La Secretaría, en funciones de auditoría, fiscalización, control, vigilancia e inspección como instrumentos y mecanismos de que dispone en el ejercicio de sus atribuciones, actuando directamente o a través de los órganos de control interno, podrá fincar pliegos preventivos de responsabilidad, cuando detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación, administración de fondos, valores y de recursos económicos del



Estado o de aquellos concertados o convenidos con la Federación y los Municipios, que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero, causados a la Hacienda Pública del Estado, Municipal o al patrimonio de sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos.", "ARTICULO 73.- Las responsabilidades a que alude el artículo anterior, se fincarán en forma directa a los servidores públicos que hayan cometido irregularidades relativas; en forma subsidiaria a los servidores públicos que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares sea en forma dolosa, culposa o por negligencia; y en forma subsidiaria a los proveedores, contratistas o particulares que por virtud de los actos o contratos que realicen con el Estado, se afecten los recursos económicos a que se refiere el artículo citado, o cuando hayan participado con dichos servidores en las irregularidades que originen responsabilidad. Los responsables garantizarán con el embargo precautorio en forma individual el importe de los pliegos preventivos, a reserva de la calificación o constitución definitiva de la responsabilidad por la Secretaría.", "ARTICULO 75.- El fincamiento o constitución definitiva de las responsabilidades que regula este capítulo, será resuelto por la Secretaría a través del procedimiento administrativo que establece el artículo 59 de esta Ley, ya sea que las confirme, modifique o cancele, constituyendo el pliego preventivo el acto de inicio de dicho procedimiento. Son aplicables estas disposiciones a los servidores públicos de los Poderes Legislativo y Judicial y de los Ayuntamientos, observándose lo dispuesto en el artículo 60 de esta Ley.", "ARTICULO 22.- Las resoluciones serán claras, precisas y congruentes con las cuestiones planteadas por las partes o las derivadas del expediente del procedimiento y proceso administrativo." "ARTICULO 129.- Tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que

125

priven a los particulares de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, se otorgará previamente a los mismos la garantía de audiencia, conforme a las siguientes reglas: I. En el citatorio de garantía de audiencia se expresará: a). El nombre de la persona a la que se dirige. b). El lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la audiencia. c). El objeto o alcance de la diligencia. d). Las disposiciones legales en que se sustente. e). El derecho del interesado a aportar pruebas y alegar en la audiencia por sí o por medio de defensor. f). El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que lo emite...”, “ARTICULO 136.- La resolución expresa que ponga fin al procedimiento indicará: I. Nombre de las personas a las que se dirija y cuando se ignore se señalarán los datos suficientes para su identificación; II. La decisión de todas las cuestiones planteadas por los interesados, en su caso; III. Los fundamentos y motivos que la sustenten; IV. Los puntos decisorios o propósitos de que se trate; y V. El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que la emite.”.

En efecto, de la interpretación armónica de los preceptos legales transcritos en líneas anteriores, se establece lo siguiente: para que un servidor público pueda ser sancionado administrativamente o se le finque una responsabilidad resarcitoria, previamente debe ser citado al desahogo de su garantía de audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades administrativas que se le imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a sus intereses convenga, por sí o por medio de defensor, en estricto acatamiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, se debe garantizar una adecuada defensa antes de la emisión del acto



privativo, lo cual se satisface fundamentalmente cuando se notifica al servidor público el inicio del procedimiento y sus consecuencias, se le otorga la oportunidad de ofrecer, desahogar pruebas, así como alegar y finalmente con el dictado de una resolución clara, precisa y congruente, que dirima las cuestiones debatidas, de tal suerte que si de la audiencia se advierten elementos que impliquen la configuración de otras causales de responsabilidad administrativa con cargo del presunto responsable citado, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar a otra u otras audiencias, en la cual sea escuchado en defensa el servidor público, respecto de la nueva causal de responsabilidad; ya que aún cuando el servidor público comparezca a desahogar su garantía de audiencia, no se le puede atribuir en ese momento algún motivo de responsabilidad diverso al del citatorio, ni mucho menos sancionarlo, pues en todo caso ello debe ser motivo de un nuevo citatorio, con el propósito de garantizarle una adecuada defensa. En suma, tratándose de la emisión de actos privativos, previamente se debe citar al servidor público a una audiencia, con el propósito de otorgarle la oportunidad de defensa, en la que se deben cumplir con las formalidades esenciales de todo procedimiento que garanticen una adecuada defensa.

El criterio anterior se corrobora con las jurisprudencias números SE-39 y SE-45, aprobadas por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México en sesiones de fechas veintiséis de octubre y siete de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, respectivamente, por unanimidad de siete votos y publicadas en la Gaceta del Gobierno números 84 y 113 de fechas veintisiete de octubre y nueve de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, así como con la tesis jurisprudencial

9/26

número P./J.47/95. del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en las páginas ciento treinta y tres y ciento treinta y cuatro del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo II, diciembre de mil novecientos noventa y cinco, las cuales son del tenor literal siguiente:-----

GARANTIA DE AUDIENCIA. DEBERA OTORGARSE PREVIAMENTE A LA EMISION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS PRIVATIVOS.-

Relacionado con la garantía de audiencia, el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución General de la República dispone que nadie podrá ser privado de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino mediante procedimiento seguido ante las autoridades previamente establecidas, en el que se cumplan las formalidades esenciales y se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho. En idéntico sentido, el precepto 129 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado expresa que tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que priven a los particulares de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, se otorgará previamente a los mismos la garantía de audiencia; excepto los casos de actos fiscales, decretos de expropiación de bienes, medidas de seguridad y sanciones de tránsito, en que dicha garantía se concederá en los medios de impugnación que se hagan valer en su contra. Al respecto, es sabido que tienen el carácter de actos privativos las



decisiones de autoridad que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión, de manera definitiva, de la libertad, propiedades, posesiones o derechos de los gobernados. De ahí que cuando la finalidad connatural de los actos administrativos sea la privación definitiva de un bien material o inmaterial, con las excepciones legales citadas, es indispensable que antes de su emisión o ejecución se otorgue a los particulares interesados la garantía de audiencia.-----

Recurso de Revisión número 33/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 3 de febrero de 1998, por unanimidad de tres votos.-----

Recurso de Revisión número 479/998.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 1º de septiembre de 1998, por unanimidad de tres votos.-----

Recurso de Revisión número 544/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 1º de septiembre de 1998, por unanimidad de tres votos.-----

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 26 de octubre de 1998, por unanimidad de seis votos.-----

0177
107

GARANTIA DE AUDIENCIA. REQUISITOS DEL CITATORIO PARA SU DESAHOGO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- Indica la fracción I del precepto 129 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, que tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos de carácter privativo, en el citatorio para el desahogo de la garantía de audiencia se expresarán: el nombre de la persona a la que se dirige; el lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la audiencia; el objeto o alcance de la diligencia; las disposiciones legales en que se sustente; el derecho del interesado a aportar pruebas y alegar en la audiencia por sí o por medio de defensor; y el nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad administrativa competente que lo emite. En este entendido, procede el concepto de invalidez o agravio que formulen los particulares interesados en contra del citatorio de la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo, aún cuando los mismos hayan comparecido a la diligencia respectiva, en los supuestos en que dicho citatorio no contenga claramente alguno de los referidos requisitos legales.-----

Recurso de Revisión número 281/998.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 19 de mayo de 1998, por unanimidad de tres votos.--

Recurso de Revisión número 319/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de



21 de mayo de 1998, por unanimidad de tres votos.--

Recurso de Revisión número 680/998.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 26 de noviembre de 1998, por unanimidad de tres votos.-----

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 7 de diciembre de 1998, por unanimidad de siete votos.-----

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.- La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de

0128
1006

alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.-----

P./J.47/95-----

Amparo directo en revisión 2961/90. Opticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.-----

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.-----

Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.-----

Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.-----

Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.-----



El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintitrés de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 47/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.---

Así las cosas, en el presente caso, de las constancias que obran dentro del expediente formado con motivo del acto impugnado, específicamente a fojas doscientos treinta y seis, doscientos treinta y siete y doscientos treinta y ocho, se advierte la documental por la cual se cita a [REDACTED] al desahogo de su garantía de audiencia mediante oficio número 11000/1058/98 de fecha veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y ocho, en el cual las irregularidades que se le imputan se hacen consistir en los siguientes conceptos: "Como resultado del fallo de licitación pública No. CEAS-DAF-019-94 de fecha 5 de diciembre de 1994, relacionado con el concurso CEAS-DAFDO-70-94, se emitieron dos órdenes de compra números 6D0942087 y 60942098 de fechas 7 y 30 de diciembre de 1994, a favor de la Empresa Hidromaquinaria Integral, S.A. de C.V., para el suministro de bombas autocebantes, de lo cual el Gobierno del Estado de

México, a través de la Tesorería General, le entregó a la persona moral en el mes de julio de 1995 un anticipo por la cantidad de \$ 1,592,709.43 (UN MILLON QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MIL SETECIENTOS NUEVE PESOS 43/100 M.N.). Después de haberse entregado dicho anticipo y la Empresa haber tramitado ante Afianzadora Insurgentes lo conducente, la CEAS optó por cancelar las mencionadas órdenes de compra, autorizando a su vez en sustitución de aquellas, la orden número 6D0952024 de fecha 27 de julio de 1995, lo cual provocó que la Procuraduría Fiscal del Estado de México, no iniciara el procedimiento de ejecución respectivo para su recuperación, toda vez que determinó que la orden de compra que sustituyó a las anteriores, resultó ser diferente a la garantizada mediante la póliza de fianza de la cual se solicitó la ejecución, además de que no se hizo constar en la nueva orden de compra que esa se encontraba garantizada. Con lo anterior, se presume que durante el tiempo que usted laboró para la CEAS, omitió supervisar a los servidores públicos sujetos a su cargo, para solicitar en tiempo y forma a la Empresa Hidromaquinaria Integral, S.A. de C.V., la sustitución de las órdenes de compra números 6D0942087 y 6D0942098, por la número 6D0952024, para que dicha persona moral, realizara los trámites necesarios ante la Afianzadora y con ello evitar un daño patrimonial causado al Erario Estatal, por la cantidad de \$ 1,592,709.43, de lo cual se le fincó pliego preventivo de responsabilidades en forma subsidiaria número 00181 en términos de los artículos 72, 73, 74 y demás relativos y aplicables de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y del cual se acompaña copia simple al presente escrito, para los efectos correspondientes a que haya lugar. De confirmarse la omisión, estará usted violando el principio de eficiencia, al no haber actuado con la máxima diligencia en el



servicio público que se le encomendó, como lo señala el artículo 42 fracciones I, III, XXI y XXII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, así como lo que establece el Manual de Organización de la CEAS, referente a los objetivos y funciones correspondientes ante el punto número 1.1.6, los cuales a la letra dicen: "... Planear, reestructurar y establecer los procedimientos y sistemas administrativos y financieros que se requieran para el cumplimiento de las funciones encomendadas y logro de los objetivos generales de la CEAS. Establecer los procedimientos de control interno, que aseguren una adecuada utilización de los recursos materiales y financieros de la CEAS. Supervisar el manejo de fondos y control del ejercicio del presupuesto."-----

Por otro lado, al momento de emitirse la resolución sancionadora impugnada, el Director General de Responsabilidades de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México, establece en su segundo considerando las irregularidades que se atribuyen, entre otros, al actor [REDACTED] y que son: "... no solicitar en tiempo la sustitución de las órdenes de compra números 6D0942087 y 6D0942098 por la número 6D09522024, ante la empresa HIDROMAQUINARIA INTEGRAL, S.A. DE C.V., para que ésta hiciera los trámites necesarios ante la afianzadora correspondiente y con ello se sustituyeran en la fianza número 91-2983-043540 las órdenes de compra canceladas por la nueva orden de compra y continuar garantizando con ella el anticipo recibido por la cantidad de \$ 1,592,709.43 (UN MILLON QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MIL SETECIENTOS NUEVE PESOS 43/100 M.N.)."-----

0136
B

No obstante lo anterior, se advierte del contenido de la propia resolución impugnada, específicamente a fojas veinticuatro, veintisiete y veintinueve, a pesar que dentro del segundo considerando del fallo en cuestión se limitó a circunscribir la irregularidad en que el ahora actor no solicitó en tiempo la sustitución de las órdenes de compra números 6D0942087 y 6D0942098, por la número 6D09522024, ante la empresa HIDROMAQUINARIA INTEGRAL, S.A. DE C.V., para que esta hiciera los trámites necesarios ante la afianzadora correspondiente y con ello se sustituyeran en la fianza número 91-2983-043540 las órdenes de compra canceladas por la nueva orden de compra y continuar garantizando con ella el anticipo recibido por la cantidad de \$ 1,592,709.43 (UN MILLON QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MIL SETECIENTOS NUEVE PESOS 43/100 M.N.); no obstante lo anterior, en las citadas fojas además incluye como irregularidades que [REDACTED] en su carácter de Director de Administración y Finanzas adscrito a la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, ahora Comisión del Agua del Estado de México, no cumplió con la máxima diligencia la encomienda del entonces Director General de la Comisión Estatal de Agua, al omitir supervisar a los servidores públicos sujetos a su dirección que cumplieran con las disposiciones giradas por el citado Director, dentro de las cuales se encuentran las de solicitar las fianzas a los proveedores, para garantizar las operaciones de compra de bienes; circunstancia que propicia que exista incongruencia dentro de la resolución impugnada en el juicio principal, ya que por un lado, circunscribe la irregularidad atribuida al actor, a que dentro de las funciones que tiene encomendadas no solicita en tiempo la sustitución de las órdenes de compra citadas por la número 6D09522024 ante la empresa tercero interesada HIDROMAQUINARIA INTEGRAL, S.A. DE



C.V., para los efectos precisados y por otro lado, la autoridad demandada también sanciona a [REDACTED] porque durante su encargo como Director de Administración y Finanzas del Organismo no cumple con la máxima diligencia que le es encomendada al omitir supervisar a los servidores públicos sujetos a su Dirección a efecto de que cumplieran con las disposiciones giradas por el Director General dentro de las cuales se encuentran las de solicitar las fianzas a los proveedores para garantizar las operaciones de compra de bienes.-----

Por su parte, la Magistrada de la Primera Sala Regional de este Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, a través de la sentencia que se revisa, declaró la invalidez de la resolución impugnada porque consideró que no se acreditó las responsabilidades disciplinaria y resarcitoria que se fincó a [REDACTED], procediendo a su análisis bajo tres rubros, pues indicó en el considerando IV segundo párrafo de la sentencia impugnada lo siguiente: a) "... por una parte y considerando que una de las responsabilidades principales que se le atribuyen al actor es que no solicitó en tiempo la sustitución de las órdenes de compra que se refieren en la resolución en análisis ante la empresa Hidromaquinaria Industrial, S.A. de C.V., precisando esta Sala que en todo caso que la responsabilidad que debió atribuírsele al actor es que no solicitó en tiempo la sustitución de la fianza derivada de la sustitución de las órdenes de compra y que con la omisión se ocasionó un daño al Erario Público por una cantidad distinta a la que indica en la resolución y que se precisa con posterioridad...", en relación a esta irregularidad, la Magistrada de la Sala del conocimiento llega a la conclusión de que no es válida la resolución impugnada respecto a la irregularidad que se analiza toda vez que es e

0131

órgano ejecutor quien tiene la obligación y la facultad de depositar las garantías, en el caso de fianzas, ante quien compete el control financiero de la Institución, y no como erróneamente lo afirma la autoridad demandada al determinar que el órgano ejecutor en el caso en concreto lo era el Director de Administración y Finanzas, sin embargo, la A quo concluye que el órgano ejecutor se deposita en la Gerencia de Adquisiciones dependiente de la Subdirección de Administración y no en la Dirección de Administración y Finanzas, cargo que ostentaba el actor, por lo tanto quien tenía la responsabilidad de garantizar las operaciones de compra, mediante el requerimiento de fianzas y como consecuencia la obligación de vigilar que se llevara a cabo la sustitución de la fianza lo era el órgano ejecutor, esto es, la Gerencia de Adquisiciones; en el cuarto párrafo señaló: b) "Con estrecha relación, cabe aclarar que menos puede acreditarse la distinta responsabilidad disciplinaria que se finca al actor, en cuanto a la que omitió supervisar a los servidores públicos, sujetos a su dirección, para que cumplieran con las disposiciones giradas por el Director General de la entonces C.E.A.S., porque tampoco queda acreditado que el órgano ejecutor quien no realizó tal función dependiera jerárquicamente y de manera inmediata del cargo que como Director de Administración y Finanzas desempeñaba el actor y por el contrario de las propias testimoniales que se han precisado, se acredita que tal órgano ejecutor en el caso en concreto, precisamente dependía de la Subdirección de Administración, como incluso lo reconoce que ejercía estos cargos según constancias que obran a fojas cuatrocientos sesenta y dos a cuatrocientos setenta y uno de actuaciones...", y finalmente en el sexto párrafo expresó: c) "En consecuencia y considerando que no queda acreditada la aludida responsabilidad disciplinaria ni resarcitoria en consecuencia, ya



que no se acredita la omisión que se le atribuye y en consecuencia que tal omisión atribuible al demandante originara el daño que refiere la resolución que se analiza...".-----

Bajo este contexto, esta Primera Sección de la Sala Superior concluye que la resolución de fecha nueve de marzo de mil novecientos noventa y nueve que constituye el acto impugnado, así como la determinación de la Sala del conocimiento, resultan ilegales por haber incluido como irregulares cuestiones novedosas que no fueron objeto de la garantía de audiencia del actor, violando con ello las formalidades esenciales del procedimiento. En efecto, la Sala del conocimiento al realizar el análisis de la resolución impugnada debió efectuarlo tomando en consideración únicamente la irregularidad atribuida al actor al momento de ser citado a su garantía de audiencia y no la precisada en el inciso a) del razonamiento que antecede, máxime que con meridiana claridad se deduce lo anterior de lo expuesto por el propio actor quien propuso como conceptos de invalidez, entre otros, específicamente a fojas once, trece, diecisiete y dieciocho, de su escrito de demanda, los marcados con los numerales primero, cuarto y quinto, por los que señala que la resolución impugnada no es clara, precisa y congruente en sus consideraciones, ya que contiene conclusiones erróneas e incongruentes y criterios desiguales en la interpretación de los ordenamientos legales aplicables; que es violatoria en su perjuicio de lo preceptuado en los artículos 14 y 16 Constitucionales, por considerar que no está debidamente fundado y motivado el acto que impugna, pues no se señala el ordenamiento legal que específicamente le obligue al cumplimiento de la obligación que le imputa la autoridad, pues considera que no viola lo dispuesto en las fracciones I, III, XXI, XXII y XXIII del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los

132

Servidores Públicos del Estado y Municipios, al no existir relación alguna de supra subordinación con el Comité Ejecutivo de Adquisiciones, esto es, la Dirección de Administración y Finanzas carece de facultad alguna para intervenir, supervisar, verificar, establecer, vigilar, participar o controlar lo que compete exclusivamente a dicho Comité, en su calidad de órgano colegiado, autónomo e independiente, con facultades decisorias sobre las operaciones que realizan los órganos ejecutores, a quien corresponde realizar la sustitución de las órdenes de compra números 6D0942087 y 6D0942098 por la número 6D09522024, ante la empresa HIDROMAQUINARIA INTEGRAL, S.A. DE C.V., la cual refiere sí fue realizada por el órgano ejecutor o Gerencia de Adquisiciones. Como se advierte, es el propio actor quien argumenta que la resolución impugnada es incongruente, lo cual resulta acertado en atención a que dicha resolución no se limitó a resolver las cuestiones planteadas, es decir, aquellas a que se circunscribió el citatorio a garantía de audiencia del actor, sino que introduce cuestiones novedosas por un aparte y omite pronunciarse respecto de otras.

Lo anterior es así porque al haberse declarado por la demandada en la resolución impugnada, la responsabilidad administrativa tanto disciplinaria como resarcitoria por parte del actor, tomando en cuenta no sólo los motivos por los que fue citado a su garantía de audiencia, sino además cuestiones que no formaron parte del objeto y alcance de ésta, se viola en su perjuicio la garantía de seguridad jurídica que se consagra en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto por los artículos 129 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y 59 fracciones I y III de la Ley de Responsabilidades de los



Servidores Públicos del Estado y Municipios, al no respetarse las formalidades del debido proceso, lo cual debió haber sido declarado así por la Magistrada de origen, más aún que el actor durante el desahogo de su garantía de audiencia, que por escrito formuló, al efectuar el análisis del citatorio a su garantía de audiencia, en cuanto a este punto en esencia señaló que para la adquisición de bienes muebles, origen de la problemática en CEAS, se rige por la Ley y Reglamento Sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes, Ordenamientos que no hacen referencia alguna a la intervención del Titular del Area de Administración y Finanzas, en los procesos de adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles e inmuebles, que la aplicación y seguimiento dentro del procedimiento de adquisiciones corresponde única y exclusivamente al Comité Ejecutivo de Adquisiciones y no al Titular del Area, a pesar de que la mayoría de sus integrantes se encuentre adscrito a la Dirección de Administración y Finanzas, pues a pesar de ello no actúan bajo la tutela de ésta, es decir, en los procesos de adquisiciones, no actuaban como sus subordinados sino como órgano autónomo e independiente, máxima autoridad en este tipo de eventos administrativos; en relación a estos argumentos, cuya consulta es factible a fojas de la doscientos setenta y cuatro a la doscientos setenta y nueve del expediente formado con motivo del acto impugnado, la autoridad demandada no hace referencia alguna, esto es, no se ocupó de todas las cuestiones planteadas por el actor, violando con ello el principio de congruencia que toda resolución debe contener, pues únicamente se limitó a hacer pronunciamiento respecto a la evolución cronológica de los eventos que originaron la licitación pública CEAS-DAF-019-94, a que hace referencia el actor en su escrito por el cual desahoga su garantía de audiencia, argumentos

0433

que inclusive reproduce en la resolución que constituye el acto impugnado, pero ya no se avoca al análisis de lo expuesto en el propio escrito de desahogo de la garantía de audiencia relativos a los puntos B), C), D), E) y F), consultables de la foja doscientos setenta y dos a la doscientos ochenta y cuatro del expediente formado con motivo del acto impugnado, entre los que detaca el marcado con el inciso C) relativo al análisis del citatorio a garantía de audiencia número 11000/1058/98, pues de haberlo hecho se hubiera percatado la demandada cual fue el motivo preciso por el que se citó al actor a desahogar su garantía de audiencia y no lo hubiera sancionado por una cuestión novedosa.-----

De acuerdo a lo anterior, esta Primera Sección de la Sala Superior está imposibilitada a efectuar el análisis de los agravios que tienden a demostrar que al actor [REDACTED] le correspondía solicitar la sustitución de las órdenes de compra multicitadas por la orden número 6D09522024 ante la empresa HIDROMAQUINARIA INTEGRAL, S.A. DE C.V., a fin de que se hicieran los trámites necesarios ante la afianzadora correspondiente y con ello se sustituyeran en la fianza número 91-2983-043540 las órdenes de compra canceladas por la nueva orden de compra y continuar garantizando el anticipo recibido, pues, como se dijo, esa irregularidad que si bien es cierto le fue fincada por la autoridad demandada en la resolución impugnada, ello aconteció violando las formalidades esenciales del procedimiento, consecuentemente este Tribunal de Alzada no puede ni debe efectuar el análisis de la legalidad o ilegalidad de lo sostenido por la Magistrada de la Sala del conocimiento, al declarar inválida la resolución sancionadora en cuanto al fondo únicamente respectó a tal irregularidad, al no formar parte del objeto y alcance de la garantía de audiencia, pues ello implicaría analizar cuestiones



novedosas, lo cual no es posible a la luz de los razonamientos vertidos con antelación, pues de asistirle la razón a la autoridad demandada implicaría convalidar una declaratoria de responsabilidad administrativa, tanto resarcitoria como disciplinaria, sobre la cual no ha sido oído en defensa el actor, lo que desde luego no es posible toda vez que este Tribunal debe observar, los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe que se establecen en el artículo 3° del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, por lo tanto el análisis de los agravios se debe constreñir a aquellos que tiendan a combatir la declaratoria de invalidez decretada por la Magistrada de origen, respecto de las irregularidades que fueren el objeto a que se circunscribió la garantía de audiencia, esto es, que omitió supervisar a los servidores públicos sujetos a su dirección para solicitar en tiempo y forma a la empresa ahora tercera interesada la sustitución de las órdenes de compra a fin de realizar los trámites necesarios ante la afianzadora correspondiente, resultando procedente en consecuencia, modificar el fallo que se revisa, para el efecto de declarar la invalidez de la responsabilidad administrativa atribuida al actor consistente en no solicitar en tiempo la sustitución de las órdenes de compra números 6D0942087 y 6D0942098 por la número 6D09522024, ante la empresa HIDROMAQUINARIA INTEGRAL, S.A. DE C.V., para que ésta hiciera los trámites necesarios ante la afianzadora correspondiente y con ello se sustituyeran en la fianza número 91-2983-043540 las órdenes de compra canceladas por la nueva orden de compra y continuar garantizando con ella el anticipo recibido por la cantidad de \$ 1,592,709.43 (UN MILLON QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MIL SETECIENTOS NUEVE PESOS 43/100 M.N.), no en cuanto al fondo, como lo señaló la Sala de origen.

0138
134

sino por no haber sido objeto de la garantía de audiencia del actor, con lo cual se violan las formalidades esenciales del procedimiento; lo anterior con apoyo en lo dispuesto por los artículos 274 fracción II y 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.-----

III.- En su sexto agravio la autoridad recurrente esencialmente considera que la sentencia dictada por la Magistrada de la Sala de origen viola en su perjuicio lo dispuesto por el artículo 273 fracción IV del Código de la Materia al afirmar específicamente a fojas veintisiete y veintiocho que no puede acreditarse la distinta responsabilidad porque no ha quedado acreditado que el órgano ejecutor, quien no realizó tal función, dependiera jerárquicamente y de manera inmediata del cargo que como Director de Administración y Finanzas desempeñaba el actor, ya que contrario a tal apreciación, al encontrarnos en presencia de una licitación concluida, la elaboración de una nueva orden de compra y que la Gerencia de Adquisiciones depende orgánicamente de la Dirección de Administración y Finanzas de la entonces CEAS, el demandante como titular de esta última y ante la elaboración de una nueva orden de compra, debió verificar que sus subalternos requirieran a la empresa de referencia la garantía que para todo concurso o licitación pública se requiere, por lo que al no hacerlo así se infringe lo dispuesto en el artículo 42 fracción XXI de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.-----

Previo al análisis del sexto concepto de agravio, se debe tener presente que al resolver los recursos de revisión entratándose de las autoridades, rige el principio de estricto derecho, toda vez que el artículo 286 del Código de Procedimientos Administrativos del



Estado de México, establece de manera clara y precisa que el recurso de revisión podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes con expresión de agravios; así mismo y de acuerdo a lo establecido en el artículo 288 fracción V del mismo ordenamiento legal, faculta a la Sala Superior de este Organismo Jurisdiccional a suplir la deficiencia de los agravios del particular demandante cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados, de lo que se advierte que, a contrario sensu, cuando el recurso de revisión sea interpuesto por la autoridad demandada, no se puede suplir su deficiencia, es decir, este Cuerpo Colegiado no puede realizar libremente el examen de la sentencia impugnada, pues debe limitarse a analizarla tomando en consideración lo planteado en los agravios hechos valer por la autoridad y así determinar si son o no operantes. Por otro lado tomando en consideración que por agravio se entiende la afectación a un derecho o interés legítimo de una persona determinada producida a través de una sentencia del juicio contencioso administrativo por haberse violado la disposición legal aplicada o no haberse aplicado la debida y si bien es cierto que el proceso administrativo se rige por el principio de sencillez en el que no es necesario que los agravios en el recurso de revisión se expresen con formalidades rígidas y solemnes, pero en tratándose de las autoridades precisamente por la imposibilidad que tienen las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Entidad de que se les supla la deficiencia de la queja, se requiere que manifiesten de manera clara los razonamientos que tiendan a desvirtuar los fundamentos y motivos en que se sustenta la sentencia recurrida, pero la simple inconformidad con la misma, o bien al plantear cuestiones diversas al fallo recurrido no son suficientes para demostrar su ilegalidad. En efecto deben ser precisos al manifestar qué pruebas

0285

se dejaron de analizar y señalarlas de manera concreta, porque a su juicio indebidamente se desestimaron tales pruebas, porque existe inexacta aplicación de la ley y demostrar por medio de razonamientos lógico jurídicos en que consiste tal violación, ya que de no hacerlo así y expresarlos con imprecisión o de manera muy general, obligaría a este Tribunal Ad-quem a interpretar el pensamiento de la autoridad recurrente y equivaldría a suplir la deficiencia de los agravios, siendo que como ha quedado indicado en líneas anteriores sólo se puede suplir la deficiencia de la queja a favor de los particulares, por lo tanto al encontrarse impedido este Organó Colegiado para emitir pronunciamiento sobre su legalidad o ilegalidad procedería determinar los agravios planteados como insuficientes, situación que acontece en el presente caso toda vez que la autoridad demandada determina a su juicio que existe una inexacta aplicación de la ley, sin embargo, no formula razonamientos lógico jurídicos respecto a tales argumentos.

Al respecto, la autoridad demandada se limita a señalar que le causa agravio lo señalado por la A-quo en el sentido de que no se puede acreditar la distinta responsabilidad al no quedar acreditado que el órgano ejecutor quien no realizó tal función dependiera jerárquicamente y de manera inmediata del cargo que como Director de Administración y Finanzas desempeñaba el actor, pues insiste el revisionista, que el demandante como titular del cargo que desempeñaba y ante la elaboración de una nueva orden de compra debió verificar que sus subalternos cumplieran en requerir a la empresa tercera interesado la garantía que para todo concurso o licitación pública prevé el artículo 25 del Reglamento de la Ley Sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Almacenes; por su parte la Magistrada del



conocimiento señaló que no quedó acreditado en autos que el órgano ejecutor, quien no realizó tal función, dependiera jerárquicamente y de manera inmediata del cargo que desempeñaba [REDACTED] como Director de Administración y Finanzas y si por el contrario quedó debidamente acreditado que la Gerencia de Adquisiciones asumía el carácter de órgano ejecutor en los procesos de adquisiciones y que éste tenía la responsabilidad de garantizar las operaciones de compra, mediante el requerimiento de fianzas; como se observa, al confrontar lo resuelto por la Sala de origen con lo argumentado por la recurrente, en su concepto de agravio, éste resulta insuficiente para revocar el fallo impugnado pues no indica las razones lógico jurídicas por las cuales considera que al demandante le correspondía supervisar a los servidores públicos sujetos a su dirección, como tampoco señala concretamente a quien debió supervisar a fin de solicitar en tiempo la sustitución de las órdenes de compra mencionadas anteriormente a la persona moral HIDROMAQUINARIA INTEGRAL, S.A. DE C.V., como tampoco controvierte lo sostenido por la Sala de origen, en el sentido de que la Gerencia de Adquisiciones es quien asumía el carácter de órgano ejecutor en los procesos de adquisiciones y compra, tenía la responsabilidad de garantizar las operaciones de compra mediante el requerimiento de fianzas y que no se acreditó que dependiera jerárquicamente del actor, sin que sea dable tomar en cuenta lo que señala la recurrente en el sentido de que la nueva orden de compra fue realizada con posterioridad al fallo adjudicatorio donde ya no tiene nada que ver el órgano ejecutor, pues tal argumento lo formula con el propósito de demostrar que la obligación de sustituir las órdenes de compra ante la empresa tercero interesado para la sustitución de la fianza, le correspondía al actor, lo cual, como ya se dijo, no es materia del presente

136
17

asunto, en tal virtud esta Primera Sección de la Sala Superior no se pueda pronunciar sobre la legalidad o ilegalidad de tales argumentos, pues de hacerlo se estaría supliendo la deficiencia de los agravios, lo cual no es posible entratándose de las autoridades, en tal virtud se considera que los agravios son insuficientes.-----

Lo anterior se corrobora con los criterios jurisprudenciales números 112 y SE-52 emitidos por este Organismo Jurisdiccional, los cuales obran a fojas ochenta y nueve y noventa de la publicación oficial "Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México 1987-1998", Julio de 1998 y la segunda de las nombradas aprobada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México en sesión de veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve por unanimidad de votos, las cuales textualmente indican:-----

**AGRAVIOS INSUFICIENTES DE LAS
AUTORIDADES RECURRENTES. ORIGINAN LA
CONFIRMACION DEL ACTO IMPUGNADO.-**

Según los artículos 115, 117 y 118 de la Ley de Justicia Administrativa y 441 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, las autoridades han de expresar, en los escritos de recurso de reclamación o de revisión que hagan valer ante las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los agravios que estimen necesarios para combatir los fundamentos y motivos de la resolución atacada. En los supuestos en que las autoridades inconformes omitan atacar las consideraciones fundamentales de



la resolución recurrida, el Organismo Jurisdiccional está impedido a realizar el análisis de su legalidad, pues efectuarlo implicaría suplir la deficiencia de la queja, que sólo puede hacerse en favor de los particulares. Por lo tanto, en los casos en que no se impugnen los fundamentos y motivos esenciales que sustentan el sentido de la resolución reclamada, procede confirmar la misma, precisamente por la insuficiencia de esos agravios. -----

NOTA: Los artículos 115, 117 y 118 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponden a los numerales 285 y 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor, ordenamiento este último que sólo prevé el recurso de revisión y evita la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles Local. -----

Recurso de Revisión número 109/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 4 de mayo de 1993, por unanimidad de tres votos. -----

Recurso de Revisión número 158/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 13 de mayo de 1993, por unanimidad de tres votos. -----

Recursos de Revisión acumulados números 141/994 y 156/994.- Resueltos en sesión de la Sala Superior de 21 de abril de 1994, por unanimidad de tres votos. -----

137

AGRAVIOS DE LAS AUTORIDADES EN EL RECURSO DE REVISION. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR.- Al disponer el artículo 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado que el recurso de revisión se interpondrá con expresión de agravios, exige que el estudio de la resolución recurrida se realice con vista en dichos agravios, con excepción de los casos en que proceda suplir la deficiencia de la queja a favor de los particulares demandantes. Al respecto, se entiende por agravio la afectación a un derecho o interés legítimo de una persona determinada, producida a través de una resolución del juicio contencioso administrativo, por haberse violado la disposición legal aplicada o no haberse aplicado la debida. Por consiguiente, si bien por la sencillez que caracteriza al proceso administrativo no es necesario que los agravios en el recurso de revisión se expresen con formalidades rígidas y solemnes, sin embargo tratándose de las autoridades, precisamente por la imposibilidad de que se les supla la deficiencia de la queja, se requiere que manifiesten claramente los razonamientos que tiendan a desvirtuar los fundamentos y motivos en que se sustenta la resolución recurrida, pues la simple inconformidad con el sentido de la misma o la reproducción literal de lo argumentado en el acto impugnado en el juicio o en la contestación de demanda, no es suficiente para demostrar que sea ilegal. -----



Recurso de Revisión número 45/999.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 18 de febrero de 1999, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 71/999.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 16 de febrero de 1999, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 79/999.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 23 de febrero de 1999, por unanimidad de tres votos.

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 26 de marzo de 1999, por unanimidad de seis votos.

En mérito de lo expuesto y fundado, se resuelve: -----

PRIMERO.- Se modifica la sentencia de fecha once de octubre de mil novecientos noventa y nueve, dictada por la Magistrada de la Primera Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en el expediente de juicio administrativo número 375/999. -----

SEGUNDO.- Se declara la invalidez de la resolución de fecha nueve de marzo de mil novecientos noventa y nueve respecto a la irregularidad atribuida a [REDACTED] 38

consistente en no solicitar en tiempo la sustitución de las órdenes de compra números 6D0942087 y 6D0942098 por la número 6D09522024, ante la empresa HIDROMAQUINARIA INTEGRAL, S.A. DE C.V., para que ésta hiciera los trámites necesarios ante la afianzadora correspondiente y con ello se sustituyeran en la fianza número 91-2983-043540 las órdenes de compra canceladas por la nueva orden de compra y continuar garantizando con ella el anticipo recibido por la cantidad de \$ 1,592,709.43 (UN MILLON QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MIL SETECIENTOS NUEVE PESOS 43/100 M.N.), en los términos del considerando segundo del presente fallo.

TERCERO.- Queda firme la declaratoria de invalidez respecto a la irregularidad atribuida al demandante consistente en omitir supervisar a los servidores públicos sujetos a su cargo, para solicitar en tiempo y forma a la Empresa Hidromaquinaria Integral, S.A. de C.V., la sustitución de las órdenes de compra números 6D0942087 y 6D0942098, por la número 6D0952024, para que dicha persona moral, realizara los trámites necesarios ante la Afianzadora y con ello evitar un daño patrimonial causado al Erario Estatal, así como la declaratoria de cancelación respecto del Pliego Preventivo de Responsabilidades número 00181, en los términos del considerando tercero de la presente sentencia.

CUARTO.- Notifíquese personalmente al actor y tercero interesado y por oficio a la autoridad recurrente, así como a la Magistrada de la Primera Sala Regional del propio Tribunal.

Así lo resolvió la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en sesión celebrada el día veintidós de febrero del año dos mil, por



unanimidad de votos de los Magistrados Licenciados Jorge E. Muciño Escalona, Fernando G. Hernández Campuzano y Jorge Limón Galván, siendo ponente el primero de los nombrados, quienes firman ante el Ciudadano Secretario de Acuerdos de la Sección, que da fe. -----

**EL PRESIDENTE DE LA PRIMERA
SECCION DE LA SALA SUPERIOR.**

LIC. JORGE E. MUCIÑO ESCALONA

**EL MAGISTRADO DE
SECCION.**

**LIC. FERNANDO G.
HERNANDEZ CAMPUZANO.**

**EL MAGISTRADO DE
SECCION.**

**LIC. JORGE LIMON
GALVAN.**

**EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
DE LA PRIMERA SECCION DE LA SALA
SUPERIOR.**

LIC. RENE T. PEREZ AVILA.

139