

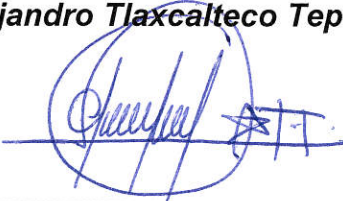


TEJAV

Tribunal Estatal de Justicia
Administrativa de Veracruz

Leyenda de clasificación en modalidad confidencial

En cumplimiento al dispositivo 63 de los Lineamientos en materia de Clasificación y desclasificación de información, así como para elaborar versiones públicas se indica lo siguiente:

Nombre del área administrativa	PRIMERA SALA
Identificación del documento	Juicio Contencios Administrativo (EXP.554/2020/1a-II)
Las partes o secciones clasificadas	Nombre del actor.
Fundamentación y motivación	<p>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas.</p> <p>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</p>
Firma del Secretario de Acuerdos:	Lic. Luis Alejandro Tlaxcalteco Tepetla. 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	09 de diciembre de 2021 ACT/CT/SO/12/09/12/2021

JUICIO **CONTENCIOSO**
ADMINISTRATIVO: 554/2020/1ª-II.

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

AUTORIDAD DEMANDADA: Fiscal General del Estado de Veracruz.

MAGISTRADO: Pedro José María García Montañez.

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA: Lilian Marisol Domínguez Gómez.

XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A NUEVE DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO.

Sentencia en la que se resuelve declarar la **nulidad lisa y llana** de la resolución administrativa impugnada.

ANTECEDENTES

1. Antecedentes del caso

Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física. (en adelante el actor o la parte actora) manifestó a este Tribunal que ha laborado para la Fiscalía General del Estado de Veracruz (antes Procuraduría General de Justicia) durante veintiséis años en los que desempeñó diversos cargos, dentro de los cuales se encuentra el de

agente del Ministerio Público investigador especializado en Atención de Delitos de Autos Robados de la Unidad Integral de Procuración de Justicia Distrito Judicial Xalapa, Veracruz, cargo que laboró del dieciséis de mayo de dos mil trece al once de mayo de dos mil quince, así como que en la actualidad desempeña el cargo de fiscal especializado en la Unidad Especializada en Combate al Secuestro.

Agregó que el ocho de febrero de dos mil diecisiete fue citado por el visitador general para comparecer en el procedimiento administrativo de responsabilidad 101/2016, que compareció mediante un escrito presentado el dos de marzo de dos mil diecisiete, que ese procedimiento fue resuelto el dieciséis de julio de dos mil veinte y que la resolución le fue notificada el diecisiete de agosto de dos mil veinte.

Asimismo, expresó que en la citada resolución administrativa se le encontró administrativamente responsable de diversas irregularidades y se resolvió imponerle una sanción de suspensión por quince días sin goce de sueldo del cargo que actualmente desempeña.

Inconforme, el tres de septiembre de dos mil veinte la parte actora promovió el juicio contencioso administrativo ordinario 554/2020/1^a-II en contra de tal resolución administrativa, en el que señaló como autoridades demandadas a la titular de la Fiscalía General del Estado de Veracruz y al ex visitador general de ese organismo autónomo.

La demanda fue admitida el ocho de septiembre de dos mil veinte junto con las pruebas que resultaron ofrecidas conforme con el Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante Código). Por su parte, la fiscal general dio contestación a través del escrito¹ recibido el veinte de octubre de dos mil veinte.

En el caso del ex visitador general, mediante acuerdo del nueve de noviembre de dos mil veinte se le tuvo como autoridad no demandada puesto que la parte actora no precisó correctamente su denominación en el plazo que le fue otorgado para ello.

¹ Hojas 82 a 106.

Respecto de la contestación de la única autoridad demandada, con fundamento en el artículo 298 del Código se otorgó a la parte actora el plazo de diez días para ampliar su demanda, sin que lo haya hecho, por lo que el cuatro de diciembre de dos mil veinte se le tuvo por perdido este derecho.

La audiencia² de pruebas y alegatos se llevó a cabo el dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, en la cual se tuvieron por rendidos los alegatos de la autoridad demandada expuestos mediante escrito recibido el trece de enero de dos mil veintiuno y por perdido el derecho de la parte actora de exponer sus alegatos al no haberlo ejercido.

Una vez concluida, se ordenó turnar el asunto para su resolución, la cual se emite en los términos que se exponen a continuación.

2. Cuestiones a resolver

A continuación, se resumen las cuestiones planteadas por las partes en la medida necesaria para la resolución que se emite.

La **parte actora** planteó los siguientes argumentos como conceptos de impugnación:

- a) La restricción que establece la fracción XIII, apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es violatoria de derechos humanos, sobre todo porque con ella se violan los derechos humanos de terceros, quienes pueden ser menores de edad y otros miembros de la familia que tienen derechos humanos a la alimentación, educación, seguridad social, vivienda, etcétera.
- b) En el considerando cuarto de la resolución administrativa se señaló que cometió diversas irregularidades en la carpeta de investigación número 689/2014 radicada en la Fiscalía Primera Especializada en Atención a Delitos de Autos Robados de Xalapa, Veracruz.

Al respecto, el actor afirmó que su función fue iniciar dicha investigación ministerial y desahogar las diligencias correspondientes

² Hojas 130 a 132.

hasta el día once de mayo de dos mil quince, fecha en la que dejó de ocupar la titularidad de esa Fiscalía por cambio de adscripción.

En ese sentido, cuestionó que en la resolución se hable de una inactividad de tres meses tres semanas comprendidas del ocho de abril de dos mil quince (fecha en la que envió el tercer citatorio a la persona denunciada) al tres de agosto del mismo año (fecha en la que se citó nuevamente a la persona denunciada, por parte de la nueva encargada de esa Fiscalía) porque no puede existir dilación de su parte, ya que él dejó de ser titular de esa Fiscalía el once de mayo de dos mil quince y, en dado caso, del ocho de abril al once de mayo de dos mil quince únicamente transcurrió un mes y tres días.

- c) Respecto de lo señalado en el considerando quinto de la resolución administrativa, expresó que efectivamente su última actuación fue el ocho de abril de dos mil quince, ya que el once de mayo de ese año dejó de ser agente del Ministerio Público Investigador Especializado en la Atención de Delitos de Autos Robados en Xalapa, por lo que no es responsable de la inactividad de tres meses tres semanas en la integración de la carpeta de investigación 689/2014.
- d) Por cuanto hace a lo señalado sobre que utilizó fundamentación del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz en lugar del Código Nacional de Procedimientos Penales, aclaró que se trató de un error involuntario y que con su actuación no cometió irregularidad alguna, pues llevó a cabo todas las diligencias correspondientes para obtener la verdad de los hechos desde el inicio de la carpeta de investigación y hasta el día en el que fue removido de ese cargo para ocupar otro.
- e) En relación con el considerando sexto de la resolución administrativa en donde se refirió que no realizó entrevistas, ni giró el oficio de investigación, expresó que es cierto que integró la carpeta de investigación, pero que no la determinó porque fue cambiado de adscripción, por lo que tenían que desahogarse otras diligencias por la persona que lo sustituyó en el cargo. En ese entendido, afirmó que no puede ser administrativamente responsable porque no existieron omisiones en su desempeño.

- f) Manifestó que el dos de marzo de dos mil diecisiete presentó su declaración en el procedimiento de responsabilidad administrativa y que tres años cinco meses después, es decir, el diecisiete de agosto de dos mil veinte le notificaron la resolución del dieciséis de julio de ese año, lo que resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 251, fracción II del Código según el cual deberán resolverse los procedimientos de responsabilidad administrativa dentro de los quince días siguientes a la celebración de la audiencia.

En ese tenor, consideró que la autoridad conculcó sus derechos humanos al imponerle una sanción administrativa cuando su derecho para sancionarlo ya se encontraba extinto, pues precluyó el tiempo que la Ley administrativa establece. Debido a esa circunstancia, la autoridad debió establecer que se encontraba impedida para sancionarlo.

- g) Asimismo, argumentó que la autoridad vulneró lo dispuesto en los artículos 7 y 8 del Código y que incumplió con su obligación de proteger y garantizar sus derechos humanos porque le impuso una sanción excesiva pese a que la facultad ya se encontraba prescrita, tal como se sostiene en la tesis de jurisprudencia de rubro “RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA CONSECUENCIA DE QUE LA AUTORIDAD NO RESUELVA EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO EN EL PLAZO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (ABROGADA), ES LA PRESCRIPCIÓN DE SU FACULTAD PUNITIVA Y NO LA CADUCIDAD DE DICHO PROCEDIMIENTO POR INACTIVIDAD PROCESAL.”³

Puntualizó que el procedimiento administrativo inició el veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis y que la resolución fue emitida el dieciséis de julio de dos mil veinte, esto es, que pasaron cuatro años y seis meses aproximadamente, por lo que la sanción que le fue impuesta se encuentra prescrita.

³ Registro digital 2018416, Tesis P./J. 31/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 60, t. I, noviembre de 2018, p. 12.

Por su parte, **la autoridad demandada** contestó que:

- a) El actor se limitó a señalar que realizó diligencias en la carpeta de investigación 689/2014, sin precisar cuáles fueron o sin acreditar las mismas. Al respecto, puntualizó que correspondía al actor la carga de la prueba.

En contraste, señaló que sí se encuentra acreditado que el actor incurrió en las irregularidades administrativas consistentes en no haber citado a tres testigos a efecto de que se les recabara su entrevista, no haber girado oficio de investigación a la Policía Ministerial para que indagara los hechos denunciados y haber fundamentado el acuerdo de inicio en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz en lugar del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- b) Refirió que el actor sí contó con tiempo suficiente para citar a los testigos, ya que éstos fueron mencionados como conocedores de los hechos en fechas diez de noviembre de dos mil catorce, diecinueve y veinte de febrero de dos mil quince, mientras que el actor actuó en la indagatoria hasta el once de mayo de dos mil quince, esto es, sí contaba con tiempo suficiente para citarlos.

Precisó que en el escrito inicial de demanda el actor reconoció que no desahogó las entrevistas.

- c) En cuanto a la irregularidad consistente en no haber girado oficio de investigación a la Policía Ministerial, expresó que independientemente de que el actor argumente que dentro de la carpeta de investigación desahogó las diligencias que consideró necesarias ello no implica que se tenga por acreditado que giró el oficio de investigación, con lo que se evidencia que dejó de recabar pruebas para la comprobación de un hecho que la Ley señala como delito pese a que tenía bajo su conducción y mando a la Policía Ministerial.

- d) Por cuanto hace a la irregularidad consistente en no haber fundamentado correctamente, expuso que el actor pierde de vista que todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, lo que no ocurrió en el caso al haber fundado el acuerdo de inicio en el Código equivocado, de ahí que las manifestaciones del actor son insuficientes para desvirtuarla.
- e) Respecto de la inactividad que se señala en el punto once de la resolución administrativa, aclaró que la omisión que se le pretendía inculpar al actor quedó desvirtuada al no estar el actor a cargo de la carpeta de investigación, por lo que no se le fincó responsabilidad sobre dicha omisión.
- f) Sobre los argumentos consistentes en que la sanción fue excesiva, manifestó que ésta fue determinada con respeto a los derechos del actor y con base en las consideraciones propias, los medios de ejecución y el momento de la comisión de las irregularidades, así como que tomó en consideración lo dispuesto en los artículos 252 Ter del Código y 54 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz.

Además, señaló que el actor no acreditó que la sanción fuera excesiva, ni que fueran ilegales los parámetros bajo los cuales se estableció.

- g) Es infundado el argumento del actor en el que afirma que la resolución es extemporánea al haberse emitido fuera del plazo establecido en el artículo 251, fracción II del Código, ya que no existe artículo que disponga que al emitir la resolución administrativa fuera de ese plazo se genera su nulidad.

Lo anterior se encuentra apoyado con la tesis de jurisprudencia de rubro “RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE NO CADUCA UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO DE 45 DÍAS HÁBILES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY

FEDERAL RELATIVA O EL DE AMPLIACIÓN QUE SEÑALA EL PROPIO PRECEPTO.”⁴

- h) Son infundados los argumentos expuestos por el actor en el sentido de que ha prescrito la facultad de la autoridad para determinar responsabilidades e imponer sanciones, ya que no debe perderse de vista lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Veracruz según el cual la responsabilidad administrativa prescribirá a los tres años siguientes al término del cargo. De ahí que si a la fecha de la emisión de la resolución administrativa el actor todavía prestaba sus servicios, entonces la responsabilidad administrativa no es objeto de caducidad o prescripción.

Agregó que el artículo 80 de la Constitución Política del Estado de Veracruz establece que en el estado la Constitución y las Leyes federales, los tratados internacionales y la propia Constitución local son la Ley suprema, por lo que al encontrarse ante una antinomia de leyes se debe recurrir a la interpretación jurídica conforme al criterio jerárquico, de acuerdo con el cual el término previsto en el artículo 259 del Código debe ceder al término dispuesto en el artículo 79 de la Constitución local.

En ese sentido, afirmó que no ha precluido su facultad para sancionar al servidor público.

De lo anterior, se tienen como cuestiones a resolver:

- Revisar si puede ser atendido el argumento del actor identificado en esta sentencia con el inciso a).
- Determinar si fue correcto que al actor se le atribuyera responsabilidad administrativa con motivo de la inactividad durante tres meses y tres semanas en la carpeta de investigación 689/2014.

⁴ Registro digital 174609, Tesis 2a./J. 85/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, julio de 2006, p. 396.

- Establecer si fue correcto que al actor le fuera determinada responsabilidad administrativa debido a la fundamentación del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz en lugar del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Determinar si fue correcto que al actor se le atribuyera responsabilidad administrativa por la omisión de realizar entrevistas y girar el oficio de investigación a la Policía Ministerial.
- Establecer si el hecho de que la resolución administrativa se haya emitido fuera del plazo dispuesto en el artículo 251, fracción II del Código implica la prescripción de las facultades de la autoridad.

CONSIDERACIONES

I. Competencia

La Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz es competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción V, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción VI, primer, segundo, tercer y cuarto párrafos de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, primer, segundo y tercer párrafo, 5, primer párrafo, 8, fracción III, 23, primer párrafo y 24, fracción IX de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

II. Procedencia

El juicio contencioso administrativo que se resuelve resulta procedente debido a que se satisfacen los requisitos establecidos en el Código en los artículos 27, 280, fracción I, 292 y 293 al haberse planteado por la persona a quien se dirigió el acto, en ejercicio de su propio derecho, quien presentó su demanda con los requisitos establecidos dentro del plazo previsto para ello.

Ahora, en cuanto a la legitimación de las personas que intervienen en el proceso se señala que el ciudadano **Eliminado: datos personales.** **Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** a quien se dirige la resolución administrativa impugnada, promovió el juicio contencioso en ejercicio de su propio derecho.

Por su parte, la legitimación del subdirector de Asuntos Contencioso Administrativos y Laborales de la Dirección General Jurídica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz se comprobó con la copia certificada de su nombramiento⁵ de fecha uno de septiembre de dos mil diecisiete, así como de lo dispuesto en el artículo 266, fracción I⁶ del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, cargo con el que se encuentra facultado para representar a la titular de ese organismo autónomo en este juicio.

Dado que no fueron planteadas causales de improcedencia del juicio ni la Primera Sala advierte que se actualice alguna de ellas, se continúa con el estudio del asunto.

III. Hechos probados

Se mencionan en este apartado únicamente los hechos relevantes que esta Primera Sala tiene por acreditados con base en las pruebas aportadas por las partes, las cuales fueron apreciadas en términos del artículo 104 del Código.

⁵ Hoja 107.

⁶ Artículo 266. El Subdirector o la Subdirectora de Asuntos Contenciosos Administrativos y Laborales dependerá jerárquicamente de la/el Abogado General, y tendrá las facultades siguientes:

I. Representar legalmente a la Fiscalía General y a su titular, asimismo podrá representar a las unidades administrativas o áreas que conforman su estructura orgánica, incluyendo los titulares de cada una de estas y a todo el personal que la conforma, en su defensa jurídica, cuando actúen o sean demandadas en carácter de autoridad, ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje Locales y Federales; ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje; ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz o ante cualquier otra autoridad federal, estatal y municipal, en materia laboral y contenciosa, bastando para ello señalar el presente artículo.

1. Al dos de marzo de dos mil diecisiete **Eliminado: datos personales.**
Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.
laboraba para la Fiscalía General del Estado de Veracruz y contaba con veintitrés años de antigüedad.

Este hecho se tiene por probado a partir de la manifestación que en ese sentido hizo el actor en su demanda, la cual coincide con lo asentado por la autoridad demandada en la resolución administrativa impugnada, específicamente en el apartado de individualización de sanciones⁷, en donde refirió que, a esa fecha, el actor contaba con ese tiempo de antigüedad al servicio del organismo autónomo.

No pasa desapercibido que para demostrar que aún labora para el organismo autónomo, aunque con distinto cargo, el actor ofreció la copia fotostática simple de la credencial que dijo le fue expedida por la fiscal general, sin embargo, este documento no puede surtir efecto legal alguno tal como se dispone en el artículo 70 del Código.

2. El doce de noviembre de dos mil catorce **Eliminado: datos personales.** **Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** se desempeñaba como fiscal Primero Especializado en la Atención de Delitos de Autos Robados en Xalapa.

En esa fecha inició la carpeta de investigación UIPJ-1/DXI/AUTRO-2/689/2014.

Este hecho se tiene por demostrado a partir de las manifestaciones que la autoridad expuso en la resolución administrativa impugnada,

⁷ Visible en las páginas 29, 30 y 31 de la resolución administrativa, en las hojas 40 y 41 del expediente del juicio.

específicamente en el considerando quinto⁸, hechos afirmados que hacen prueba plena conforme con lo establecido en el artículo 109 del Código.

3. El once de mayo de dos mil quince **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** fue cambiado de adscripción a la Unidad Integral de Procuración de Justicia en Misantla, Veracruz.

Este hecho se tiene por demostrado a partir de las manifestaciones que la autoridad expuso en la resolución administrativa impugnada, específicamente en la página veinticuatro⁹, afirmación que hace prueba plena conforme con lo establecido en el artículo 109 del Código.

4. El veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis fue iniciado el procedimiento de responsabilidad administrativa 101/2016 en contra de **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** con motivo de diversas irregularidades cometidas en la carpeta de investigación UIPJ-1/DXI/AUTRO-2/689/2014.

Del mismo modo que el hecho anterior, éste se demostró a partir de las manifestaciones de la autoridad expuestas en la resolución administrativa impugnada, específicamente en los resultandos primero y segundo¹⁰, las cuales hacen prueba plena según lo dispuesto en el artículo 109 del Código.

⁸ Las manifestaciones pueden consultarse en las páginas 13, 14 y 16 de la resolución administrativa impugnada, en las hojas 32 y 33 del expediente del juicio.

⁹ Reverso de la hoja 37 del expediente del juicio.

¹⁰ Páginas 1 y 2 de la resolución administrativa impugnada, visible en la hoja 26 del expediente del juicio.

5. El dos de marzo de dos mil diecisiete se llevó a cabo la audiencia prevista en el artículo 251, fracción I del Código, a la cual compareció **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** y en la que manifestó lo que a su interés convino mediante escrito fechado el veintiocho de febrero del mismo año.

Este hecho se encuentra probado con lo narrado por el actor en el hecho cuatro de su demanda, lo cual coincide con lo expuesto por la autoridad en la resolución administrativa impugnada, específicamente en el resultando octavo.¹¹

6. El dieciséis de julio de dos mil veinte la fiscal general emitió la resolución administrativa del procedimiento de responsabilidad administrativa 101/2016, en la cual resolvió imponer a **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** una sanción consistente en la suspensión del cargo que desempeña por quince días sin goce de sueldo.

Lo anterior debido a que lo encontró responsable administrativamente de las siguientes acciones y omisiones cometidas en la carpeta de investigación UIPJ-1/DXI/AUTRO-2/689/2014:

- No haber citado a tres personas testigos de los hechos investigados para que se les recabara su entrevista.

¹¹ Visible en el reverso de la hoja 27 del expediente del juicio.

- No haber girado oficio de investigación a la Policía Ministerial para que indagara los hechos denunciados.
- Aplicar fundamentación del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz en el acuerdo de inicio de la carpeta de investigación, en lugar de utilizar el Código Nacional de Procedimientos Penales que era el correcto.

En cambio, sobre la inactividad de tres meses y tres semanas en la carpeta de investigación, la autoridad consideró que la omisión que se pretendía atribuir al servidor público quedó desvirtuada, por lo que no le determinó responsabilidad.

Este hecho, así como todos aquellos en los que la Primera Sala se remite a la resolución administrativa impugnada se tienen por demostrados con la copia fotostática simple de la resolución en comento.

Aun cuando se encuentra exhibida en esa condición y que en el artículo 70 del Código se establece que los documentos públicos así exhibidos no pueden producir algún efecto, se considera que su existencia y contenido se encuentra reconocido por la autoridad en su contestación de demanda, especialmente al referirse al hecho tres expuesto por el actor.

7. Está probado que **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** incurrió en las acciones y omisiones referidas en el hecho anterior, pues así lo confesó en su escrito de demanda al afirmar que:

- No realizó las entrevistas porque si bien es cierto que estaba integrando la carpeta de investigación, no la concluyó porque fue cambiado de adscripción y que, de

haber seguido integrando la carpeta, era obvio que tenía que desahogar esas entrevistas.¹²

- Consideró que no era necesario girar oficio de investigación a la Policía Ministerial debido a que los denunciantes hicieron un señalamiento en contra de una persona determinada como probable responsable de ciertos hechos delictuosos.¹³
- En el acuerdo de inicio de la carpeta de investigación aplicó fundamentos del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz en lugar del Código Nacional de Procedimientos Penales, pero ello fue un error involuntario.¹⁴

Las manifestaciones anteriores se tratan de confesiones expresas que tienen pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto en el artículo 106 del Código.

8. La resolución administrativa impugnada le fue notificada a **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** el diecisiete de agosto de dos mil veinte.

Así se comprobó con el acta de notificación de esa fecha que exhibió el actor en copia fotostática simple, a la cual se le otorga pleno valor probatorio en tanto que el hecho que con ella se pretende probar fue reconocido por la autoridad en su contestación de demanda, al referirse al hecho tres.

IV. Estudio de las cuestiones planteadas

¹² *Ibídem*, hoja 18.

¹³ *Ibídem*, hoja 4.

¹⁴ *Ibídem*, hoja 16.

Del estudio de los conceptos de impugnación planteados se obtiene que son **inoperantes**, en unas partes y **parcialmente fundados**, en otra, tal como se explica enseguida.

4.1. Inoperancia del argumento del actor identificado en esta sentencia con el inciso a).

Es **inoperante** el argumento del actor en el que refirió que la restricción que establece la fracción XIII, apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es violatoria de derechos humanos, sobre todo porque con ella se violan los derechos humanos de terceros, quienes pueden ser menores de edad y otros miembros de la familia que tienen derechos humanos a la alimentación, educación, seguridad social, vivienda, etcétera.

Se califica así porque se trata de una manifestación sin fundamento, es decir, que el actor no explicó las razones por las que considera que tal restricción le causa una violación a sus derechos humanos.

En cualquier caso, es importante decir que al tratarse de una restricción constitucional no está sujeta al control de legalidad que puede ejercer este Tribunal. Como sustento, sirve la tesis de jurisprudencia que se transcribe a continuación:

MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. LA PROHIBICIÓN DE REINCORPORARLOS AL SERVICIO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL NO SUSCEPTIBLE DE REVISIÓN. La citada prohibición prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General de la República, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, no da lugar a que pueda emprenderse un ejercicio de armonización o de ponderación entre derechos humanos, pues al ser una restricción constitucional es una condición infranqueable que no pierde su vigencia ni aplicación, la cual constituye una manifestación clara del Constituyente Permanente, que no es susceptible de revisión constitucional,

ya que se trata de una decisión soberana del Estado Mexicano.¹⁵

4.2. Inoperancia del argumento expuesto en relación con la inactividad durante tres meses y tres semanas en la carpeta de investigación 689/2014.

Son **inoperantes** los argumentos del actor resumidos en los incisos b) y c) del capítulo de cuestiones a resolver de esta sentencia, en los que cuestionó que en la resolución se hable de una inactividad de tres meses tres semanas comprendidas del ocho de abril de dos mil quince (fecha en la que envió el tercer citatorio a la persona denunciada) al tres de agosto del mismo año (fecha en la que se citó nuevamente a la persona denunciada, por parte de la nueva encargada de esa Fiscalía) porque no puede existir dilación de su parte, ya que él dejó de ser titular de esa Fiscalía el once de mayo de dos mil quince y, en dado caso, del ocho de abril al once de mayo de dos mil quince únicamente transcurrió un mes y tres días.

Se califica de este modo debido a que son manifestaciones basadas en una premisa falsa, ya que parten de la creencia de que el actor fue encontrado responsable administrativamente de esa inactividad, pero en realidad no fue así.

Tal como se apuntó en el hecho probado seis de esta sentencia, la autoridad consideró que esa omisión fue desvirtuada por el actor, por lo que no le determinó responsabilidad alguna sobre ese punto. De ahí que los argumentos del actor no puedan ser atendidos.

4.3. Inoperancia del argumento relativo a la fundamentación basada en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz en lugar del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Es también **inoperante** el argumento sintetizado en el inciso d) del apartado de cuestiones planteadas en esta sentencia, en el que el actor refirió que, por cuanto hace a lo señalado sobre que utilizó

¹⁵ Registro digital 2011397, Tesis 2a./J. 38/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 29, t. II, abril de 2016, p. 1204.

fundamentación del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz en lugar del Código Nacional de Procedimientos Penales, se trató de un error involuntario y que con su actuación no cometió irregularidad alguna, pues llevó a cabo todas las diligencias correspondientes para obtener la verdad de los hechos desde el inicio de la carpeta de investigación y hasta el día en el que fue removido de ese cargo para ocupar otro.

La calificación que recibe dicho argumento se debe a que con ella no controvierte las consideraciones de la autoridad para determinarle responsabilidad por tal hecho, las cuales radican en las siguientes:

“Si bien el servidor público argumentó en su derecho de defensa que haber puesto la fundamentación del Código de Procedimientos Penales no afecta la integración de la carpeta, sin embargo pierde de vista que todo acto de autoridad debe de estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, expresando de qu[é] ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo, situación que en el presente caso no ocurrió al fundar el acuerdo de inici[o] con el Código equivocado, violentando lo establecido en el numeral 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[...]¹⁶”

Como puede verse, la autoridad le determinó responsabilidad al actor porque consideró que con la fundamentación incorrecta que aplicó incumplió con la obligación dispuesta en el artículo 16 constitucional, con independencia de lo afirmado por el actor en el sentido de que no se afectaba la integración de la carpeta.

Es esta consideración la que sostiene la responsabilidad que le fue determinada y la que el actor no controvierte, pues con su argumento únicamente reitera lo que expuso ante la autoridad y que ya le fue atendido.

Por tal razón, su argumento no puede ser estudiado.

¹⁶ Visible en la página 25 de la resolución impugnada, hoja 38 del expediente del juicio.

4.4. Inoperancia del argumento relativo a la omisión de realizar entrevistas y girar el oficio de investigación a la Policía Ministerial.

Es igualmente **inoperante** el argumento del actor sintetizado con el inciso e) del apartado de cuestiones planteadas en esta sentencia y que versa en que, sobre el considerando sexto de la resolución administrativa en donde se refirió que no realizó entrevistas, ni giró el oficio de investigación, es cierto que integró la carpeta de investigación, pero que no la determinó porque fue cambiado de adscripción, por lo que tenían que desahogarse otras diligencias por la persona que lo sustituyó en el cargo.

Se estima inoperante debido a que no controvierte las consideraciones¹⁷ de la autoridad para atribuirle responsabilidad administrativa y sancionarlo por tales omisiones, las cuales esencialmente consisten en que, respecto de la omisión de citar a las personas a entrevista, el actor sí contó con tiempo suficiente para citarlas puesto que tales personas fueron citadas como conocedoras de los hechos en fechas diez de noviembre de dos mil catorce, diecinueve y veinte de febrero de dos mil quince y el actor actuó en la indagatoria hasta el once de mayo de dos mil quince, mientras que respecto de la omisión de girar oficio a la Policía Ministerial, el actor dejó de recabar pruebas para la comprobación del hecho que la Ley señala como delito, como lo era el investigar el lugar en donde laboraba el denunciado, información que no le fue proporcionada por los agraviados, así como recabar nuevos datos de prueba para el esclarecimiento de los hechos.

En esas condiciones, se advierte que el actor se limita a repetir lo que en su momento expuso a la autoridad y que ya le fue atendido en la resolución, sin que realmente cuestione los fundamentos y motivos dados en la resolución administrativa. Por tal motivo, sus argumentos no pueden ser estudiados.

4.5. No se actualiza la prescripción de las facultades de la autoridad, sino la caducidad del procedimiento administrativo de responsabilidad.

¹⁷ Visibles en las páginas 16, 17 y 20 de la resolución administrativa, en las hojas 33 a 35 del expediente del juicio.

Son **parcialmente fundados** los argumentos del actor en los que expresó que la autoridad contravino lo dispuesto en el artículo 251, fracción II del Código según el cual debía resolver el procedimiento dentro de los quince días siguientes a la fecha en la que se llevó a cabo la audiencia, porque en efecto así fue, pero ello no implica que la facultad de la autoridad para determinarle responsabilidad e imponerle una sanción haya prescrito, sino que el procedimiento caducó.

Para explicar esta conclusión, se estima pertinente analizar por separado diversas cuestiones relacionadas: en primer lugar, la diferencia entre caducidad y prescripción; en segundo lugar, la disposición aplicable (79 de la Constitución Política del Estado de Veracruz como afirmó la autoridad demandada o 259 del Código como indicó el actor); en tercer lugar, la figura que se actualiza en el caso concreto (caducidad o prescripción) y, en cuarto lugar, la aplicabilidad de las tesis de jurisprudencia invocadas por las partes sobre esta cuestión.

a. Diferencia entre caducidad y prescripción.

Para referir la diferencia que existe entre ambas figuras se acude a la tesis aislada de rubro “PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS.”¹⁸ como criterio orientador para identificar una y otra, de donde se extrae lo señalado en el recuadro siguiente:

Aspecto	Prescripción	Caducidad
Materia	Por regla general, actúa sobre derechos subjetivos.	Por regla general, actúa sobre una potestad (derecho potestativo) respecto de la cual limita su ejercicio al preciso plazo previsto en la ley, de manera que cuando éste fenece queda extinguida la posibilidad de que se haga valer.
Duración	Imprevisible; una vez que ha nacido y se ha hecho exigible es difícil saber con certeza cuándo concluye, porque el plazo de prescripción se suspende cuando el ejercicio del	Prefijada (tanto tiempo, tanto derecho), por lo que el conocimiento de su momento inicial implica necesariamente el conocimiento del final; por eso se habla de caducidad

¹⁸ Registro digital 165197, Tesis I.4o.C.212 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 2890.

	derecho se encuentra obstaculizado, o bien, puede ser interrumpido, con el consecuente reinicio del plazo fijado en la ley.	cuando se extingue por haber transcurrido el tiempo que tenía fijado taxativamente desde que nació.
Finalidad	Lograr la adecuación de una situación de hecho a una situación de derecho. Esto ocurre si un derecho subjetivo no se hace valer, por quien podría hacerlo, durante cierto tiempo (situación de hecho) entonces, ante tal imposibilidad, el derecho mismo es perdido por su titular (situación de derecho).	Crear certidumbre jurídica. Responde a la necesidad de dar seguridad al tráfico jurídico.
Causa	La inercia del titular del derecho subjetivo, para hacerlo valer en el plazo que la ley prevé.	La falta de ejercicio de la potestad en el plazo fatal previsto por la ley.

Se retoma tal criterio en razón de que resulta accesible para fijar las diferencias entre tales figuras en lo general, aunque para el derecho administrativo sancionador conviene hacer énfasis en las relativas a la materia y a la finalidad.

La materia, porque es importante distinguir que mientras la primera (prescripción) actúa sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y la facultad de la autoridad de determinar responsabilidades e imponer sanciones, la segunda (caducidad) opera sobre el procedimiento a través del cual la autoridad desplegó su facultad sancionadora.

Así incluso se ha sostenido por el Poder Judicial de la Federación en la tesis aislada de rubro “CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. SUS DIFERENCIAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVO (INICIADO DE OFICIO) Y SANCIONADOR, PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.”¹⁹, en la que se advierte que la caducidad trasciende al procedimiento administrativo al nulificar la instancia, sin afectar las pretensiones de fondo, mientras que la prescripción se refiere a la pérdida de las facultades de la autoridad para resolver el fondo del asunto.

¹⁹ Registro digital 2006049, Tesis I.13o.A.6 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro IV, t. II, marzo de 2014, p. 1626.

En ese tenor, puede decirse que la caducidad actúa sobre el procedimiento y anula los actos procesales en él concretados, así como sus consecuencias, de modo que el efecto es dejar las cosas como si nunca se hubiera iniciado dicho procedimiento.²⁰ La prescripción, por su parte, actúa sobre la responsabilidad administrativa del servidor público y sobre la facultad de la autoridad de determinar dicha responsabilidad e imponer las sanciones correspondientes, el efecto es consolidar una situación jurídica que, en el caso concreto, se traduce en que al servidor público no le será fincada responsabilidad alguna ni será sancionado por la conducta cometida, esto es, queda liberado.

En tal explicación converge, junto con la materia, el énfasis que se fija sobre la finalidad de la caducidad y la prescripción, pues solo la figura que consolida situaciones jurídicas por el transcurso del tiempo tiene el alcance de liberar al servidor público de la responsabilidad administrativa y a la autoridad de la facultad de determinar responsabilidades e imponer, en su caso, sanciones. En contraste, la caducidad no podría extender sus efectos más allá del procedimiento administrativo en el que se declara, pues al circunscribirse su materia a la mera potestad no tiene el alcance de fijar o extinguir relaciones jurídicas de las personas.

b. De la disposición aplicable (79 de la Constitución Política del Estado de Veracruz como afirmó la autoridad demandada o 259 del Código como indicó el actor).

²⁰ Al respecto, la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro "CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, AL PERMITIR QUE ÉSTAS REINICIEN UN NUEVO PROCEDIMIENTO RESPECTO DE UN ACTO POR EL CUAL SE DECRETÓ AQUÉLLA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM." sostiene que la caducidad no afecta al acto en sí mismo sino al derecho de tipo procesal, por lo que tiene efectos para el procedimiento, pero no para la facultad sancionadora de la autoridad. En ese entendido, la actualización de la caducidad no impide que pueda incoarse un nuevo procedimiento sobre el mismo objeto. Registro digital 174129, Tesis 1a. CLXII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006, p. 275.

En el mismo orden, la tesis aislada de rubro "CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." indica que la caducidad tiene como efecto anular lo actuado en el procedimiento, razón por la cual el procedimiento caducado no produce el efecto de interrumpir o suspender los plazos de prescripción. Registro digital 174128, Tesis 1a. CLXI/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006, p. 275.

Como cuestión previa, es importante aclarar si los artículos de mérito se refieren a la misma figura o no.

A juicio de la Primera Sala, del texto del mencionado artículo 259²¹ del Código es posible percatarse que este no se refiere a una cuestión procedimental, sino sustantiva, que implica la extinción de la facultad de la autoridad de determinar responsabilidades e imponer sanciones y que, de concretarse, consolida una situación jurídica que no es otra más que liberar al servidor público de responsabilidad y sanción administrativa alguna por la infracción cometida.

En ese sentido, es válido asumir que la figura allí prevista es la prescripción, con todo y que en el texto se haya referido a la caducidad.

Ahora, aclarado que tanto el artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Veracruz como el 259 del Código se refieren a la prescripción, precisa ahora ocuparse de la antinomia señalada por la autoridad demandada.

En el caso concreto, se considera que la antinomia debe resolverse privilegiando la aplicación del artículo 259 del Código y no el 79 de la Constitución Política local, con sustento en el principio pro persona.

Para iniciar, es importante hacer algunas anotaciones²² que justifican la aplicación de este principio:

- i. Constituye un criterio que puede regir la selección entre dos o más normas de derechos humanos que, siendo aplicables, tengan contenidos que sea imposible armonizar y que, por tanto, exijan una elección.

²¹ Artículo 259. Las atribuciones de los órganos de control interno de las autoridades y del superior jerárquico para determinar responsabilidades e imponer sanciones caducan en tres años, contados a partir de la fecha de la comisión de la infracción.

²² Tomadas de las tesis "PRINCIPIO PRO PERSONA. REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE." Registro digital 2007561, Tesis 1a. CCCXXVII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 11, t. I, octubre de 2014, p. 613; y "PRINCIPIO PRO PERSONA. SÓLO PUEDE UTILIZARSE EN SU VERTIENTE DE CRITERIO DE SELECCIÓN DE INTERPRETACIONES CUANDO ÉSTAS RESULTAN PLAUSIBLES." Registro digital 2018781, Tesis 1a. CCVII/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 61, t. I, diciembre de 2018, p. 378.

- ii. Es aplicable de oficio cuando el Juez o tribunal considere necesario acudir a este criterio interpretativo para resolver los casos puestos a su consideración.
- iii. Exige tener claro cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende.

En la especie, ambos preceptos (tanto el 259 del Código como el 79 de la Constitución local) se refieren a la misma cuestión, a saber, la extinción de la responsabilidad administrativa por el solo transcurso del tiempo (en específico, tres años), pero mientras que el artículo 259 del Código sitúa el punto de partida del plazo de tres años en la fecha de comisión de la infracción, el artículo 79 de la Constitución local lo hace en el término del cargo.

Luego, si ambas disposiciones se refieren a la extinción de la responsabilidad administrativa transcurridos tres años, pero discrepan en el inicio de dicho plazo, es claro que se trata de dos preceptos vigentes en el mismo momento que regulan la misma situación y que, sin embargo, lo hacen de modo distinto, lo que constituye la existencia de dos normas imposibles de armonizar y que exigen una elección.

Ahora, elegir entre la aplicación de una u otra disposición es necesario para resolver el asunto que fue sometido a este Tribunal, en tanto que la figura de la prescripción es un planteamiento hecho por la parte actora con base en la cual pretende la nulidad de la resolución impugnada.

De ese modo, para resolver el planteamiento se requiere definir cuál será el fundamento aplicable, lo que amerita la aplicación del principio pro persona incluso aunque las partes no lo hayan solicitado.

Finalmente, se considera que lo que está en juego y que, por lo tanto, debe maximizarse es la seguridad jurídica del servidor público.

Al respecto, se retoma lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²³ sobre que la seguridad jurídica es la

²³ La porción que interesa fue tomada de la tesis de jurisprudencia de rubro “SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.” Registro

base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano y lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. Así, se ha dicho que el contenido esencial radica en “saber a qué atenerse” tanto de la regulación normativa prevista en la ley, como de la actuación de la autoridad.

En ese entendido, se considera que con la disposición contenida en el artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Veracruz el servidor público se sitúa en un estado de inseguridad en la medida en que no puede prever con suficiente certeza el tiempo en el que podrá ser sujeto de responsabilidad administrativa, ni el momento a partir del cual la autoridad ya no podrá desplegar su facultad sancionadora en su contra.

Ello porque el cómputo del plazo de tres años dispuestos para que la responsabilidad administrativa prescriba se encuentra ligado a un hecho que no es posible prever: el retiro del cargo. Se afirma que no es posible prever ese hecho porque el propio servidor público no sabe con exactitud cuánto tiempo desempeñará el empleo, cargo o comisión, de modo que el momento en el que lo dejará se trata de un acontecimiento futuro e incierto.

Esto es, aunque el precepto constitucional establece un plazo fijo, lo cierto es que éste no puede tenerse como cierto en tanto que se encuentra condicionado a un hecho que todavía no sucede y que, incluso, ni siquiera se sabe si llegará a producirse.

En ese tenor, se considera que la disposición en comento no limita el alcance de la discrecionalidad que puede ejercer la autoridad, por lo contrario, le permite disponer de su facultad sancionadora en el tiempo que lo desee mientras el servidor público se mantenga en el empleo, cargo o comisión y hasta tres años posteriores, lo que en opinión de la Primera Sala se traduce en un abuso que es precisamente lo que se pretende evitar con la figura de la prescripción. Se estima así porque tal parece que mientras el servidor público continúe en sus funciones tendrá encima el temor de ser sancionado en cualquier momento sin importar

2002649, Tesis 1a./J. 139/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVI, t. 1, enero de 2013, p. 437.

cuánto tiempo haya transcurrido desde la comisión de la infracción, lo que bien puede constituir una presión injustificada en su desempeño y un menoscabo a su dignidad, en la medida en que se encuentra sujeto al escrutinio de manera indefinida.

Al respecto, se retoman las ideas de la autora Ana Elena Fierro²⁴ quien razona que, al igual que la presunción de inocencia, la prescripción constituye un elemento básico de la generación de confianza en el actuar de cualquier persona dentro de un Estado de derecho. En particular, los servidores públicos deben poder asumir que sus actos dentro de un cargo público no serán perennemente objeto de escrutinio y posible sanción.

En ese orden de ideas, el Poder Judicial de la Federación ha sostenido que la prescripción pretende impedir que las autoridades puedan ejercer sus atribuciones en cualquier tiempo, ya que ello dejaría en estado de incertidumbre jurídica al gobernado afectando indefinidamente su dignidad y honradez, al mantenerse latente una sospecha de responsabilidad por supuestos actos realizados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.²⁵

En suma, a juicio de la Primera Sala la norma contenida en el último párrafo del artículo 79 de la Constitución local no satisface la previsibilidad exigida. Por tal motivo, se considera que debe preferirse la aplicación del artículo 259 del Código, pues al fijar el inicio del cómputo del plazo de tres años a la comisión de la infracción dota de seguridad jurídica al servidor público quien, con certeza, puede prever el tiempo en el que podrá ser sujeto de responsabilidad administrativa y el momento en el que la autoridad ya no podrá imponerle sanción alguna, lo que constituye una protección más amplia a su derecho.

²⁴ Fierro, Ana Elena, (2017), *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, México: Fondo de Cultura Económica.

²⁵ "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA EL CÓMPUTO DE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS DE LA AUTORIDAD DEBE ATENDERSE A LA FECHA EN QUE SE NOTIFICA AL SERVIDOR PÚBLICO LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN EL ÁMBITO FEDERAL HASTA EL 13 DE MARZO DE 2002)." Registro digital 171054, Tesis I.16o.A.10 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, octubre de 2007, p. 3279.

c. Sobre la figura que se actualiza en el caso concreto (caducidad o prescripción).

Con todo lo expuesto hasta ahora, se estima incorrecto el argumento del actor en el sentido de que prescribió la facultad de la autoridad para determinarle una responsabilidad administrativa e imponerle una sanción por no haber resuelto el procedimiento en el plazo previsto en la norma.

Lo anterior porque con él se ignora que el despliegue de la potestad sancionadora de la autoridad a través del inicio y sustanciación del procedimiento administrativo de responsabilidad impide que opere la prescripción dispuesta.

En otras palabras, la autoridad contaba con un plazo de tres años contados a partir de la fecha de comisión de la infracción para determinar la responsabilidad administrativa del servidor público y, en su caso, imponerle una sanción, sí, pero ello implica que para ejercer tal atribución la autoridad debe dar inicio al procedimiento administrativo regulado en el artículo 251 del Código.

El motivo es este: el plazo prescriptivo de tres años se dirige a una cuestión sustantiva, que es la extinción de la facultad sancionadora de la autoridad y la correlativa liberación del servidor público de la responsabilidad y sanción, lo cual significa que para determinar la responsabilidad e imponer la sanción la autoridad debe desplegar su facultad dentro de ese plazo de tres años, es decir, iniciar el procedimiento, pero en ningún modo dicha disposición implica que al término de los tres años ya no sea posible determinar la responsabilidad e imponer la sanción que corresponda a pesar de que el procedimiento sí se haya iniciado dentro de ese plazo.

Entenderlo así tornaría nugatorios los términos dispuestos de forma específica para sustanciar el procedimiento administrativo de responsabilidad y se sujetaría una cuestión procedimental a la regulación de una cuestión sustantiva, además de que lo que se castigaría ya no sería la omisión de la autoridad de ejercer su facultad, sino el retraso con el que inicie el procedimiento, dicho en otras palabras,

se le exigiría a la autoridad iniciar el procedimiento con el suficiente tiempo de anticipación para que la resolución que emita se encuentre todavía dentro del plazo de tres años, lo cual resulta cuestionable en tanto que:

- No es posible prever con suficiente certeza las situaciones que pueden presentarse en un procedimiento y que pueden implicar razonablemente más o menos tiempo de sustanciación.
- La autoridad no está obligada a conocer de la infracción en el momento mismo en que ésta sucede, sobre todo si se considera que las infracciones a las normas jurídicas no necesariamente se realizan de manera obvia, a la vista de todas las personas, sino que la autoridad puede haberse enterado de la infracción en el momento mismo que sucede, puede haberla detectado de oficio en algún momento posterior o puede habersele comunicado a través de alguna denuncia.

Así, en consideración de la Primera Sala, la lectura del artículo 259 en cuestión debe hacerse de la siguiente manera: la autoridad debe ejercitar su facultad mediante el inicio del procedimiento dentro de ese plazo de tres años, pero una vez iniciado el procedimiento, deberá ceñirse a los plazos establecidos para la tramitación y resolución del procedimiento administrativo. Dicho de otro modo, si la autoridad ya desplegó su facultad dentro de los tres años que tenía para hacerlo (al haber iniciado el procedimiento), entonces, el plazo para determinar lo sustantivo ya no tiene cabida en tanto tiene lugar lo procedimental, con lo que se permite el correcto y puntual desahogo del procedimiento en el que, desde luego, deberán garantizarse las formalidades esenciales para asegurarle a la persona servidora pública su derecho de defensa.

Lo dicho no quiere decir que una vez iniciado el procedimiento dentro de los tres años que la autoridad tiene para ello, ésta podrá dejar de actuar y mantener el procedimiento sin resolver la situación jurídica de la persona servidora pública de manera indefinida. Para evitar esto último, fueron dispuestos los plazos a seguir dentro del procedimiento administrativo de responsabilidad y, de incumplirse con ellos, lo que se actualizará será la caducidad.

Sobre lo expuesto, es importante aclarar que no se pretende asumir que el plazo de prescripción deba computarse a partir de que la autoridad tenga conocimiento de la comisión de la infracción, lo que se plantea es básicamente lo siguiente:

- Distinguir entre prescripción y caducidad.
- Identificar que el plazo relativo a la prescripción fue previsto para que las autoridades ejerzan sus facultades sancionadoras a través del inicio del procedimiento y que, una vez iniciado, ya no puede operar la prescripción.
- Reconocer que la substanciación del procedimiento se sujeta a los plazos procedimentales dispuestos para ello, no al plazo sustantivo dispuesto para el despliegue de la facultad de la autoridad, por lo que, de no emitirse la resolución dentro del plazo procedimental previsto, la consecuencia será la caducidad del procedimiento.

En este aspecto, conviene pensar a la resolución como una consecuencia de la potestad sancionadora, en tanto que el inicio del procedimiento mediante el cual se decidirá sobre la existencia de la responsabilidad es, de hecho, el ejercicio de esa potestad.

En relación con lo anterior, son ilustrativas las ideas del autor Alejandro Nieto²⁶ quien considera que el ejercicio de la potestad sancionadora comprende tres facultades básicas: la del establecimiento normativo, la de imposición y la de ejecución. En cuanto a la segunda, sostiene que una vez establecidas en una norma las infracciones y sanciones y garantizado con ello el principio de juridicidad, la facultad de imposición consiste cabalmente en la determinación de las infracciones y de los infractores concretos, así como en la imposición de sanciones. Pero en este punto, abunda que la facultad de imposición de sanciones presupone la previa constatación de la infracción y de los infractores, lo que se realiza a lo largo de un procedimiento formalizado dirigido de ordinario por el mismo Ente que va a sancionar.

²⁶ Nieto, A. (2012, 5a edición). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid, España: Tecnos.

Ahora, en referencia al ejercicio facultativo de la autoridad, considera que una cosa es la iniciación del expediente sancionador, con la que se expresa el ejercicio de la potestad sancionadora y, otra muy distinta, el que una vez iniciado el expediente y llegado a la resolución, ésta haya de ser condenatoria si se comprueba la existencia de la infracción.

A partir de dicha opinión, se estima que es problemático asumir que el ejercicio de la potestad sancionadora se concreta con la emisión de la resolución, de modo que se cree que si la resolución no se emite dentro del plazo de tres años la potestad de la autoridad ha prescrito. Lo anterior porque se desconoce que la imposición de una sanción exige el inicio de un procedimiento, de ahí que sea el inicio de éste con el que se ejerce la potestad, desconocerlo crea un impedimento para que la autoridad sancione a la persona infractora a pesar de que sí ejerció su facultad dentro del tiempo establecido en la ley.

Por tales razones, se considera que en el caso sometido a la Primera Sala no se actualizó la figura de la prescripción, sino de la caducidad.

Contrario a lo argumentado por la autoridad demandada en el sentido de que no existe fundamento que establezca sanción alguna para aquellos casos como el planteado en el juicio de origen, es decir, cuando la autoridad no emite la resolución del procedimiento administrativo de responsabilidad en el plazo fijado para ello, la Primera Sala ha sostenido que el artículo 36, primer párrafo²⁷ del Código puede ser objeto de una interpretación que admite la figura de la caducidad.

En efecto, el precepto en mención cumple la función de una norma de clausura en tanto que soluciona los casos que no fueron expresamente regulados de la manera siguiente: al preverse una única prohibición a la actualización de la caducidad, se entiende que los supuestos de hecho distintos a aquella prohibición normativamente se encuentran comprendidos como susceptibles de producir la caducidad del procedimiento.

²⁷ Artículo 36. En el procedimiento administrativo no se producirá la caducidad por falta de impulso.

En otras palabras, si la única prohibición para que se produzca la caducidad es el supuesto relativo a la falta de impulso, entonces el supuesto relativo a la inactividad de la autoridad para emitir la resolución en el término previsto sí produce la caducidad del procedimiento.

En este punto, la falta de impulso es entendida como aquella atribuible al particular a diferencia de la inactividad de la autoridad, distinción que encuentra sustento en la intención que se tuvo al legislar el Código y que es visible en la iniciativa²⁸ que le dio origen, en donde se dejó asentado lo siguiente:

“Consecuente con el principio de oficiosidad anteriormente mencionado en el apartado III.3, se establece que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de dicho modo, o a solicitud de parte interesada, dando impulso a todos los trámites para llegar a una decisión final, sin necesidad de impulso de los particulares, pero sin perjuicio de ello, obligando a la autoridad, por el interés público en juego, a desplegar por sí misma toda la actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción a ese interés.”

Exposición de la que se deduce que lo que se quiso evitar fue que el procedimiento administrativo caducara por la omisión del particular de tramitar todo lo necesario para llegar a una decisión final, pero esa misma conducta en la autoridad no está permitida, ni exenta de dicha consecuencia, pues la intención fue obligar a la autoridad en cualquier caso, ya fuera un procedimiento iniciado a petición de parte o de oficio, a hacer lo que sea necesario para arribar a una decisión final que concluya con el procedimiento.

De ese modo, negar que pueda actualizarse la figura de la caducidad ante la inactividad de la autoridad para resolver en el plazo establecido y admitir que ésta puede hacerlo en cualquier tiempo que desee no solo vulnera la seguridad jurídica de la persona servidora pública sino que, además, contraría el principio de oficiosidad en la medida en que se libera a la autoridad de desplegar todas las acciones necesarias para concluir el procedimiento con una decisión, así como el mandato de interpretación estricta habida cuenta que se permite una interpretación

²⁸ Consultable en https://www.segobver.gob.mx/juridico/pdf_ini/4.pdf

laxa de los plazos fijados en la norma, ambos previstos en el artículo 4 del Código.

Precisamente sobre la razón de ser del plazo fijado en la norma, no se ignoran posturas diversas que afirman que existen “plazos fatales” y “plazos no fatales” y que aquel establecido en el artículo 251, fracción II del Código es uno de los segundos, sin embargo, se considera que los plazos previstos para la substanciación y resolución del procedimiento administrativo de responsabilidad no son plazos sugeridos y deben ser cumplidos, pues no debe perderse de vista que lo que está en juego no solo es el interés público por mantener la adecuada prestación del servicio público, sino también los derechos humanos de las personas servidoras públicas²⁹ porque conviene enfatizar que el que una persona se encuentre sujeta a investigación en un procedimiento administrativo de responsabilidad, e incluso si a la postre resulta responsable, no le despoja del derecho a un procedimiento seguido en los términos y plazos que fijan las leyes.

Al respecto, tiene relevancia la tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación siguiente:

DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. ALCANCE DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN RELACIÓN CON LOS PLAZOS ESTABLECIDOS POR EL LEGISLADOR PARA LA ACTUACIÓN DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. El ámbito de aplicación del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva no se limita a los juicios o procesos tramitados ante las autoridades que desempeñan funciones materialmente jurisdiccionales, sino también a la actuación de las autoridades administrativas, principalmente por lo que se refiere a los plazos establecidos por el legislador y que rigen su actuación. Ciertamente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de

²⁹ De acuerdo con la tesis aislada de rubro “RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CONDICIONES DE APLICACIÓN DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL RELATIVO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-H, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).” Registro 2004098, Tesis 1a. CCIX/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXII, t. I, julio de 2013, p. 568.

Justicia de la Nación, en la tesis aislada 2a. LI/2002 (*), sostuvo que los principios que conforman el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva previstos en el artículo 17 de la Constitución Federal, deben adecuarse a la naturaleza de interés público de los recursos establecidos en sede administrativa. En ese contexto, avanzando en la interpretación del precepto constitucional citado, en concreto, respecto al derecho a la justicia pronta, cuando se establece un plazo en un procedimiento tramitado ante una autoridad administrativa, es porque se considera necesario sujetar a un lapso temporal su actuación, ya que de otra forma no se entendería el porqué de su establecimiento.³⁰

Entonces, en conclusión, para la Primera Sala la caducidad del procedimiento administrativo se concretó como consecuencia de que la autoridad administrativa no emitió su resolución dentro de los quince días siguientes a la audiencia conforme se ordenaba en el artículo 251, fracción II del Código.

d. Sobre la aplicabilidad de las tesis de jurisprudencia invocadas por las partes respecto de esta cuestión.

En cuanto a la tesis de jurisprudencia invocada por la autoridad demandada de rubro “RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE NO CADUCA UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO DE 45 DÍAS HÁBILES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA O EL DE AMPLIACIÓN QUE SEÑALA EL PROPIO PRECEPTO.”³¹, se advierte del registro digital que la contiene que fue objeto de la contradicción de tesis 361/2016 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se adoptó un criterio diverso. Por tal razón, se considera innecesario hacer un pronunciamiento sobre su aplicabilidad al caso concreto.

³⁰ Registro digital 2015154, Tesis 2a. CXXVIII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 46, t. I, septiembre de 2017, p. 772.

³¹ Registro digital 174609, Tesis 2a./J. 85/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, julio de 2006, p. 396.

El criterio diverso que fue adoptado por el Pleno de la Corte es precisamente el invocado por el actor de rubro “RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA CONSECUENCIA DE QUE LA AUTORIDAD NO RESUELVA EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO EN EL PLAZO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (ABROGADA), ES LA PRESCRIPCIÓN DE SU FACULTAD PUNITIVA Y NO LA CADUCIDAD DE DICHO PROCEDIMIENTO POR INACTIVIDAD PROCESAL.”³²

Al respecto, la Primera Sala considera que dicha tesis es inaplicable al caso concreto porque, en primer lugar, en ella se analiza una Ley distinta que no resulta aplicable en el juicio que en esta sentencia se resuelve.

En segundo lugar, porque la interpretación en ella contenida tiene base en el hecho de que en la norma analizada se prevé que la prescripción se suspende con los actos procesales y se reanuda desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción, es decir, que si la autoridad deja de actuar la prescripción se reanudará, por lo que se consideró que en ese caso lo que operaba era la prescripción.

Sin embargo, en el caso sometido a este Tribunal la norma aplicable no contiene tal disposición, por lo que no pueden equipararse las circunstancias de este asunto con las que sostienen aquel criterio.

V. Fallo

En conclusión, para la Primera Sala la caducidad del procedimiento de responsabilidad administrativa 101/2016 se concretó como consecuencia de que la autoridad administrativa no emitió su resolución dentro de los quince días siguientes a la audiencia conforme se ordenaba en el artículo 251, fracción II del Código. La caducidad tuvo como efecto la extinción de los actos procesales concretados sin necesidad de declaración.

³² Registro digital 2018416, Tesis P./J. 31/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 60, t. I, noviembre de 2018, p. 12.

Luego, al haberse extinguido el procedimiento, la resolución administrativa incumple con el artículo 7, fracción IX del Código, pues no fue expedida como consecuencia de un procedimiento administrativo seguido en los términos dispuestos por la norma aplicable. En ese orden, tiene lugar la declaración de nulidad lisa y llana de conformidad con el artículo 326, fracción IV de la misma norma en cita.

Derivado de que la caducidad, a diferencia de la prescripción, actúa sobre el procedimiento y anula los actos procesales en él concretados así como sus consecuencias, pero no extingue las facultades sancionadoras de la autoridad y dado que tiene como efecto dejar las cosas como si nunca se hubiera iniciado dicho procedimiento, la nulidad de la resolución administrativa como consecuencia de haber operado tal figura deja en posibilidad (es decir, no se le obliga pero tampoco se le impide) a la autoridad de incoar un nuevo procedimiento sobre el mismo objeto, si es que sus facultades no han prescrito.³³

Por último, con fundamento en el artículo 327 del Código se precisan los términos en los que la autoridad debe restituir al actor en el goce del derecho afectado:

- En cuanto al derecho a la seguridad jurídica del actor, se considera que con la emisión de esta sentencia queda restituido.
- En cuanto al derecho a la propia imagen, dado que en los resolutivos tercero y quinto de la resolución impugnada la autoridad ordenó enviar copias certificadas de dicho documento a diversas áreas para que fueran incluidas en el expediente del actor, así como para que fuera contemplada como información en la base de datos que se maneja con fines estadísticos, a fin de restituir el derecho afectado la autoridad deberá enviar copia certificada de esta sentencia a las áreas mencionadas en su resolución, esto es, a la Dirección General de Administración, a

³³ Al respecto, la tesis aislada de rubro "CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, AL PERMITIR QUE ÉSTAS REINICIEN UN NUEVO PROCEDIMIENTO RESPECTO DE UN ACTO POR EL CUAL SE DECRETÓ AQUÉLLA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM."

Registro digital 174129, Tesis 1a. CLXII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006, p. 275.

la Subdirección de Recursos Humanos y al Área de Control y Seguimiento de la Visitaduría General, todas de la Fiscalía General del Estado, para efecto de que, a la par de la resolución administrativa en la que se determinó responsabilidad administrativa al servidor público y se le impuso una sanción, conste que tal resolución fue declarada nula mediante esta sentencia.

- En cuanto al derecho a obtener un salario, se considera que con la suspensión de los efectos del acto impugnado concedida mediante acuerdo del ocho de octubre de dos mil veinte, no se causó una afectación a ese derecho que haya que reparar.

La autoridad deberá informar sobre el cumplimiento que otorgue a esta sentencia en un plazo de tres días contados a partir de que adquiera firmeza.

RESOLUTIVOS

ÚNICO. Se **declara la nulidad lisa y llana** de la resolución administrativa impugnada, con base en las razones expuestas en esta sentencia.

NOTIFÍQUESE COMO CORRESPONDA A LA PARTE ACTORA Y A LA AUTORIDAD DEMANDADA. PUBLÍQUESE EN EL BOLETÍN JURISDICCIONAL. Así lo resolvió y firmó Pedro José María García Montañez, magistrado de la Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, ante Luis Alejandro Tlaxcalteco Tepetla, secretario de Acuerdos, quien autoriza y firma. **DOY FE.**

PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Magistrado

LUIS ALEJANDRO TLAXCALTECO TEPETLA
Secretario de Acuerdos