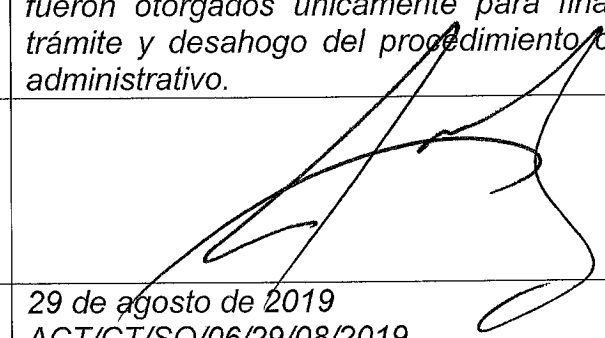




Leyenda de clasificación en modalidad confidencial

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	Secretaría General de Acuerdos
Identificación del documento	Resolución del expediente <u>039/2018/1ª-I</u> (juicio contencioso administrativo)
Las partes o secciones clasificadas	Nombres de actor, representantes, terceros, testigos
Fundamentación y motivación	Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.
Firma del titular del área	
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	29 de agosto de 2019 ACT/CT/SO/06/29/08/2019

Juicio Contencioso Administrativo:

039/2018/1^a-I

Actor: Eliminado: datos personales.

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

Autoridades demandadas: Visitaduría General de la Fiscalía General del Estado de Veracruz y otra.

XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A DOCE DE JULIO DE DOS MIL DIECIOCHO.

Sentencia que resuelve el juicio en lo principal y determina la nulidad lisa y llana de los actos impugnados.

GLOSARIO.

Código:	Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en vigor.
Código 2014:	Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con el texto correspondiente a la última reforma publicada en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz el día dieciséis de diciembre de dos mil trece, vigente durante el procedimiento administrativo de responsabilidad que motiva este juicio.
Visitaduría General:	Visitaduría General de la Fiscalía General del Estado de Veracruz.
Fiscal General:	Fiscal General del Estado de Veracruz.

RESULTANDOS.

1. Antecedentes del caso.

Mediante escrito¹ recibido el día veintitrés de enero de dos mil dieciocho en la Oficialía de Partes de este Tribunal, 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.**, por propio derecho, demandó en la vía contenciosa administrativa la nulidad del acto administrativo consistente en la *“resolución administrativa, de fecha Catorce de octubre de dos mil diecisiete, dictada dentro del RECURSO DE REVOCACIÓN NÚMERO 003/2017, promovido contra la resolución administrativa dictada con motivo del procedimiento administrativo de responsabilidad número 244/2014, mismo que se inició en el departamento de Procedimientos Administrativos de Responsabilidad de la Subprocuraduría de Supervisión y Control (ahora Visitaduría General) y que fuera firmada por el señor licenciado Luis Antonio Ibáñez Cornejo, en su calidad de Visitador General, perteneciente a la Fiscalía General del Estado de Veracruz. dictada en fecha diez de noviembre del año dos mil dieciséis, resolución en la que me impone una sanción administrativa, consistente en NOVENTA DÍAS DE SUSPENSIÓN, SIN GOCE DE SUELDO”*[sic].

En fecha veinticuatro de enero de dos mil dieciocho la Primera Sala admitió en la vía ordinaria la demanda interpuesta, admitió las pruebas que resultaron ofrecidas conforme al Código y ordenó emplazar a la autoridad demandada para que diera contestación a la misma. De manera adicional, con fundamento en el artículo 300 último párrafo del Código, tuvo como autoridad demandada en el juicio al Fiscal General y ordenó emplazarlo para que produjera su contestación a la demanda.

Ambas autoridades dieron contestación a la demanda por conducto del Subdirector de Asuntos Contencioso Administrativos y Laborales de la Dirección General Jurídica, mediante un escrito² recibido el día veintiuno de febrero de dos mil dieciocho en la oficialía de partes de este órgano

¹ Fojas 1 a 34 del expediente.

² Fojas 122 a 130 del expediente.

jurisdiccional, en él dieron contestación a los hechos expuestos por la parte actora y ofrecieron las pruebas que estimaron pertinentes.

El día tres de mayo de dos mil dieciocho tuvo verificativo la audiencia³ de pruebas y alegatos a que se refiere el artículo 320 del Código, sin la asistencia de las partes, en la que se tuvo por perdido el derecho de las partes a formular alegatos. Una vez concluida, mediante acuerdo de esa misma fecha se ordenó turnar a resolución, lo cual se hace en los términos que se exponen a continuación.

No pasa inadvertido que en la audiencia en mención se hizo referencia únicamente a la autoridad demandada Visitaduría General tanto en el desahogo y recepción de pruebas como en la fase de alegatos, sin embargo, tal determinación resulta irregular habida cuenta que el Fiscal General también posee el carácter de autoridad demandada en el juicio y, en el mismo escrito que la Visitaduría General, contestó la demanda y ofreció las pruebas respectivas, motivo por el cual en esta sentencia se subsana y se tienen por recibidas las pruebas ofrecidas por las dos autoridades de manera simultánea así como por perdido el derecho de ambas a formular alegatos.

2. Puntos controvertidos.

En el **único** concepto de impugnación que plantea la parte actora señala, en síntesis, que la resolución de fecha diez de noviembre de dos mil dieciséis (relativa al procedimiento administrativo de responsabilidad número 244/2014) así como la resolución de fecha catorce de octubre de dos mil diecisiete (relativa al recurso de revocación número 003/2017) adolecen de falta de fundamentación y motivación, pues la Visitaduría General al dictar la resolución mencionada en primer término, dejó de observar lo dispuesto por el artículo 251 fracción II del Código toda vez que la audiencia aconteció el día veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis mientras que la resolución se dictó hasta el día diez de noviembre[sic] de dos mil dieciséis, por lo que ya habían transcurrido más de quince días posteriores a la mencionada audiencia; y por cuanto hace a la resolución señalada en segundo término, ésta fue dictada el catorce de octubre de dos mil diecisiete y notificada hasta el día trece de

³ Fojas 159 a 161.

diciembre de ese mismo año. Razones por las cuales afirma que las autoridades rebasaron el término que legalmente tienen para disciplinar la supuesta falta administrativa, es decir, que su derecho ya se encontraba precluido y se había actualizado la caducidad por inactividad de las autoridades, lo que torna infundadas ambas resoluciones.

Agrega que el procedimiento administrativo de responsabilidad número 244/2014 se originó con motivo de la queja que presentó la Ciudadana **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 razón de diversos motivos e irregularidades que, según su dicho, cometieron diversos servidores públicos que en aquella fecha integraban la investigación ministerial número 561/2013/SS, misma que inició en fecha treinta de julio de dos mil trece. Por tal razón, considera que el procedimiento en cuanto a su persona y en su calidad de servidor público, no es fundado ni motivado por lo que procede su nulidad.

Por su parte, las autoridades demandadas reconocen la existencia de los actos y sostienen su validez; afirman además que las facultades para sancionar al hoy actor no se han extinguido toda vez que el plazo de prescripción fue interrumpido con el inicio del procedimiento administrativo, así como que el Código no contempla la figura de caducidad a la que se refiere el demandante, pues aun cuando el artículo 251 fracción II del Código prevé que la resolución se emitirá dentro del plazo de quince días siguientes a la celebración de la audiencia, no menos es cierto que el artículo 79 párrafo quinto de la Constitución Política del Estado de Veracruz dispone que la responsabilidad administrativa prescribirá a los tres años siguientes al término del cargo del servidor público.

Añaden que se está ante una antinomia de leyes, respecto de la cual este órgano jurisdiccional debe recurrir a la interpretación jurídica conforme al criterio *Lex superior derogat legi inferiori*⁴ y, en consecuencia, el término previsto por el artículo 251 del Código debe

⁴ Ley superior deroga ley inferior.

ceder ante el término previsto por el artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Veracruz.

De ahí que como puntos controvertidos, se tengan los siguientes:

2.1. Determinar si la queja interpuesta por la Ciudadana **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.**, extiende sus efectos al Ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.**

2.2. Dilucidar si en el procedimiento administrativo de responsabilidad se actualizó la figura de la caducidad.

CONSIDERANDOS.

I. Competencia.

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

II. Procedencia.

El juicio contencioso en vía ordinaria que se resuelve resulta procedente en virtud de satisfacerse los requisitos establecidos por el Código en los

artículos 27, 280 fracción VII, 292 y 293, al plantearse por persona legitimada respecto de una resolución definitiva dictada en el recurso de revocación previsto en la norma referida, mediante la interposición de su demanda con los requisitos establecidos dentro del plazo previsto en dicho ordenamiento.

Así, al no advertirse causa alguna de improcedencia que origine el sobreseimiento del juicio, se procede al estudio de las cuestiones planteadas.

III. Análisis de las cuestiones planteadas.

De inicio, esta Primera Sala aprecia que los actos impugnados existen, pues además de haberse acreditado con las documentales consistentes en la copia certificada del acuerdo⁵ de inicio del procedimiento administrativo de responsabilidad 244/2014 y la copia simple de la resolución⁶ emitida en el procedimiento administrativo de responsabilidad, así como la aceptación expresa⁷ por parte de las autoridades demandadas respecto de la existencia de la resolución dictada en el recurso de revocación número 003/2017, contenida en el escrito de contestación a la demanda.

Derivado de la existencia probada de los actos impugnados y el estudio de las cuestiones planteadas, se determina que los conceptos de impugnación hechos valer resultan parcialmente **fundados**, de acuerdo con las consideraciones que se exponen a continuación.

3.1. La queja interpuesta por la Ciudadana **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. sí extiende sus efectos al Ciudadano** **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en**

⁵ Fojas 132 y 133 del expediente.

⁶ Fojas 47 a 89.

⁷ Visible a fojas 123 y 124.

Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.

Aduce la parte actora que debe declararse la nulidad del procedimiento administrativo de responsabilidad número 244/2014 al no encontrarse fundado y motivado, en razón que la queja presentada por la Ciudadana **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.** abarca diversas irregularidades atribuidas a diversos servidores públicos, respecto de la integración de la investigación ministerial número 561/2013/SS.

Tal manifestación resulta **infundada** habida cuenta que la sujeción del actor al procedimiento administrativo de responsabilidad deriva de la ampliación que hizo la Ciudadana **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.** de su queja, en contra de otros servidores públicos, entre ellos 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,** mediante comparecencia de fecha veintidós de mayo de dos mil quince según se desprende del resultando décimo quinto de la resolución de fecha diez de noviembre de dos mil dieciséis⁸.

⁸ Agregada a fojas 47 a 88 del expediente.

Luego, conforme con los artículos 2 fracción I⁹ y 49¹⁰ de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz en vigor durante los hechos, se inició el procedimiento administrativo correspondiente en contra del hoy actor. Tales preceptos son incluso parte de la fundamentación que la autoridad demandada citó en el considerando primero de su resolución.

En ese tenor, se tiene que el procedimiento de mérito sí se encuentra fundado y motivado en el aspecto relativo a la sujeción del hoy actor al mismo, lo que torna infundada su impugnación.

3.2. En el procedimiento administrativo de responsabilidad se actualizó la figura de la caducidad.

Los argumentos hechos valer por la parte actora relativos a que se actualizó la caducidad por la inactividad de las autoridades, en consideración de esta Sala resultan en esencia **fundados** por las razones que se abordan en tres aspectos torales, los cuales se exponen a continuación.

3.2.1. Distinción entre caducidad y prescripción.

Se advierte de los planteamientos, tanto de la parte actora como de las autoridades demandadas, que se hace referencia de manera simultánea a la caducidad del procedimiento y a la prescripción de las facultades para determinar responsabilidades e imponer sanciones. Incluso, las autoridades demandadas argumentan que existe una antinomia entre el artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Veracruz y el artículo 251 fracción II del Código 2014.

⁹ “Artículo 2.- Son sujetos de esta Ley:

I.- Los servidores públicos, entendiéndose como tales, a los Diputados el Gobernador, los Secretarios del Despacho, el Procurador General de Justicia, el Contralor General; los Magistrados; los Presidentes Municipales o de Concejos Municipales y los Síndicos; el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano y el Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos; los titulares o sus equivalentes, de las entidades de la administración pública estatal y municipal y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los Poderes del Estado.”

¹⁰ “En las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Paraestatal, se designarán responsables, ante los cuales se puedan presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.”

Al respecto, se considera pertinente precisar la diferencia que existe entre ambas figuras. Para ello, esta Primera Sala retoma la tesis aislada de rubro “PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS.”¹¹ como criterio orientador para identificar una y otra, lo cual se ejemplifica 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 derecho se encuentra obstaculizado, o bien, puede ser interrumpido, con el consecuente reinicio del plazo fijado en la ley.	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 cuando la potestad 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 impasibilidad, 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.
Disponibilidad	Derechos subjetivos excepto cuando se trata de los que escapan a la	No se admite la renuncia de la caducidad sobrevinida. La caducidad

¹¹ Tesis I.4o.C.212 C, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 2890.

	voluntad del titular, los cuales son imprescriptibles.	admite ser invocada de oficio por el juzgador.
--	--	--

Esta Sala se acoge a tal criterio en razón que resulta accesible para fijar las diferencias entre tales figuras en lo que respecta al derecho administrativo sancionador, de las cuales se enfatizan las relativas a la materia y a la finalidad.

La materia, porque reviste importancia 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 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.”¹², 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; así como en 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.”¹³, en la que se puntualiza que los servidores públicos pueden liberarse de la responsabilidad administrativa con la aplicación de las reglas de la prescripción pero no de la caducidad, pues la omisión de la autoridad de emitir la resolución

¹² 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.

¹³ Tesis 2a./J. 85/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, julio de 2006, p. 396.

sancionatoria dentro del plazo previsto por la ley no agota su competencia para determinar la responsabilidad e imponer sanciones.

Se explica: la caducidad actúa sobre el procedimiento y anula los actos procesales en él concretados así como sus consecuencias, el efecto es dejar las cosas como si nunca se hubiera iniciado dicho procedimiento.¹⁴ 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 esta Primera Sala sostiene que 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 del deber de determinar responsabilidades e imponer, en su caso, sanciones. La situación jurídica se fija entonces al extinguirse de fondo el derecho subjetivo, entendido como la facultad de exigir y el correlativo deber de cumplir dicha exigencia¹⁵. Luego, la caducidad no podría extender sus efectos

¹⁴ 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.” 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. 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.

Tesis 1a. CLXI/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006, p. 275.

¹⁵ Se retoma la definición de derecho subjetivo que sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada de rubro “INTERÉS JURÍDICO. INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUÁNDO EXISTEN”. Tesis 104, Apéndice 2000 al Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, t. VI, octubre de 2006, p. 81.

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.

Ahora bien, distinguidas ambas figuras, precisa referirse a cada uno de los planteamientos expuestos por las partes, a saber: la actualización de la caducidad y el conflicto de leyes señalado.

3.2.2. De la caducidad en el procedimiento administrativo de responsabilidad.

El Código 2014 preveía en el Capítulo IV comprendido dentro del Título Tercero relativo a los procedimientos especiales, el procedimiento administrativo para el fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos.

Específicamente, en el artículo 251 se establecía de manera ordenada la forma en la que debía llevarse a cabo dicho procedimiento. Para efectos de esta resolución, el estudio se enfocará en la fracción II del precepto referido que a la letra dispone:

“II. Celebrada la audiencia, se emitirá resolución dentro de los quince días siguientes, en la que se determinará la existencia o inexistencia de la responsabilidad, y se fincará, en su caso, la indemnización y sanciones correspondientes, y se notificará al responsable y al superior jerárquico dicha resolución para los efectos que procedan. Cuando la resolución constituya, además, un crédito fiscal, se remitirá un tanto autógrafo de la misma a la oficina ejecutora que corresponda, para el efecto de que si, en un plazo de quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación, el crédito fiscal no es cubierto, o no es impugnado y debidamente garantizado en términos de las normas aplicables, se haga efectivo a través del procedimiento administrativo de ejecución.”

Con base en tal disposición, la parte actora afirma que la caducidad fue actualizada en el procedimiento administrativo de responsabilidad número 244/2014 al haber rebasado las autoridades el término legal para disciplinar la falta administrativa. Al respecto, las autoridades

demandadas manifiestan que no existe artículo alguno que disponga que al emitir la resolución fuera del término de quince días, se actualiza la figura de caducidad.

Esta Primera Sala advierte como primera cuestión a dilucidar la relativa al momento a partir del cual debe computarse el término con el que contaban las autoridades demandadas para emitir la resolución. Esto derivado de que el artículo 251 fracción II del Código 2014 imponía la obligación de resolver dentro de los quince días siguientes a la celebración de la audiencia, sin embargo, en el caso a estudio, el procedimiento administrativo de responsabilidad 244/2014 se siguió en contra de doce personas aun cuando solo se resolvió respecto de diez de ellas; de ahí que fueron celebradas diversas audiencias, una por cada servidora o servidor público.

Así, mientras la audiencia del Ciudadano **Eliminado: datos personales.**
Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física. tuvo verificativo el día diecisiete de septiembre de dos mil quince, la última audiencia celebrada en el procedimiento corresponde al día diez de octubre de dos mil dieciséis, es decir, más de un año después.

Al respecto, para computar el término de quince días dispuesto para emitir resolución esta Sala considera como punto de partida la audiencia del servidor público Jorge Luis Acevedo Martínez. En esa tesitura, el término de mérito debió iniciar a computarse el día dieciocho de septiembre de dos mil quince, por lo que si la resolución del procedimiento se emitió el día diez de noviembre de dos mil dieciséis, más de un año después, es evidente que el término transcurrió en exceso.

Lo anterior porque se estima que el ventilar en un mismo procedimiento la determinación de responsabilidades de una pluralidad de servidores públicos es adecuado siempre y cuando la responsabilidad administrativa de cada uno de ellos se encuentre vinculada, de modo

que no pueda separarse para su determinación en lo individual. En consideración de esta Sala, solo bajo esa circunstancia podría justificarse que el servidor público deba depender de que restantes servidores sujetos a investigación sean oídos en el mismo procedimiento que se le sigue a él, pues si se parte del entendimiento de que la responsabilidad se finca de acuerdo con la acción u omisión de cada quien, no cabe la flexibilidad de los términos con la finalidad de someter a todos los sujetos al mismo procedimiento, a menos que exista una estrecha relación en la conducta desplegada que justifique sujetarlos necesariamente a una misma resolución.

Incluso en ese supuesto, este órgano se pronuncia por la concentración para salvaguardar la seguridad jurídica del servidor público sujeto al procedimiento. Esto es, lograr el debate procedimental en pocas audiencias con el fin de llevar a cabo el mayor número de cuestiones en un menor número de actuaciones.¹⁶

No pasa inadvertido para esta Sala que el principio de concentración es propio del proceso penal, de acuerdo con el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, es criterio sostenido que en el derecho administrativo sancionador es válido acudir a los principios del derecho penal, siempre que sean compatibles con su naturaleza, habida cuenta que tanto uno como otro resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.¹⁷

¹⁶ Definición tomada de la resolución relativa al Amparo Directo en Revisión 6964/2015, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día 7 de diciembre de 2016.

¹⁷ Nos referimos a la tesis de jurisprudencia de rubro “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tesis P./J. 99/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1566.

En ese mismo orden, la tesis aislada de rubro “PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE SE APLICA EL DERECHO DISCIPLINARIO. SON INDEPENDIENTES Y AUTÓNOMOS DE AQUELLOS QUE, A PESAR DE ENCONTRARSE RELACIONADOS O BASADOS EN LOS MISMOS HECHOS, SEAN SOLUCIONADOS CON FUNDAMENTO EN EL DERECHO PENAL.” sostiene que “*el ius puniendi lo ejerce el Estado bajo modalidades o manifestaciones distintas al derecho penal, como en el disciplinario y, en general, el administrativo sancionador, ambiental, fiscal y otros, con la condición de que se apliquen, mutatis mutandi, los principios del derecho penal, tanto para efectos garantistas del presunto inculpaado y de la sociedad, como para incentivar y encauzar políticas públicas de eficiencias y disuasión en favor de la*

En ese entendido, se estima prudente acudir al principio de concentración con cierta modulación, a saber: cuando el procedimiento administrativo de responsabilidad requiere seguirse en contra de una pluralidad de servidores públicos y emitir necesariamente una misma resolución, la autoridad debe concentrar en un solo acto las audiencias de cada uno de ellos, el cual debe desarrollarse de forma continua sin interrupciones salvo las que se consideren indispensables, ello con la finalidad de agotar en una sola sesión el derecho de todos a ofrecer pruebas y formular alegatos y, entonces, emitir una misma resolución que se pronuncie respecto de la responsabilidad de cada quien en el término previsto por la norma. De ese modo, se garantiza la certidumbre jurídica que el servidor público debe tener respecto del término en el que se resolverá sobre su responsabilidad administrativa, y que con ese fin fue establecido por el legislador.

En el caso concreto, esta Sala no advierte que la responsabilidad administrativa del Ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.** se encontrara vinculada con la responsabilidad correspondiente a los nueve servidores públicos restantes que intervinieron en el procedimiento administrativo de responsabilidad número 244/2014, de tal forma que el hoy actor debiera resentir los términos dispuestos para otros servidores con la finalidad de encontrarse sometido a la misma resolución.

Luego, se reitera que el punto de partida para computar el término de quince días referido en el artículo 251 fracción II del Código 2014 se fija en la audiencia relativa al hoy actor, y como ya se expuso, la resolución en la que se determinó su responsabilidad fue emitida fuera de dicho término. No pasa desapercibido que, incluso en el supuesto de que el punto de partida fuese la última audiencia celebrada en el procedimiento

ciudadanía, como es una eficiente función pública y combate a la corrupción e ilegalidad en el actuar de servidores públicos”.
Tesis I.4o.A.115 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, junio de 2018.

administrativo de responsabilidad, la resolución se encuentra emitida fuera del término establecido.

Concluido lo anterior, procede analizar la consecuencia de emitir la resolución fuera de los quince días previstos por la norma, si se actualiza la figura de la caducidad del procedimiento o si esto resulta improcedente al no existir artículo alguno que disponga expresamente tal consecuencia.

En efecto, como lo manifiestan las autoridades demandadas, el Código 2014 no contiene artículo alguno que de forma expresa disponga la consecuencia de marras o la prohíba, empero, tal ausencia no implica que la cuestión planteada por el actor deba quedarse sin respuesta, pues en estos casos debe acudir a técnicas sustitutivas para llenar el vacío legislativo, las cuales corresponden a la heterointegración (derecho supletorio o supletoriedad) y a la autointegración (analogía y principios generales del derecho).¹⁸

El legislador estableció en el artículo 1 segundo párrafo del Código 2014 que los procedimientos administrativos deberían estar regulados por leyes especiales y se regirían por éstas en lo que no se opusieran a dicho Código, así como que en lo no previsto en tales leyes, se aplicarían las disposiciones de este último ordenamiento.

En la especie, el procedimiento administrativo de responsabilidad 244/2014 se desarrolló según lo regulado por el Código 2014 en el Capítulo IV comprendido dentro del Título Tercero relativo a los procedimientos especiales, por lo que el análisis se aborda, en primer término, respecto del Código mismo al basarse en él el procedimiento referido y, en segundo término, en relación con los principios generales del derecho.

Como se expuso al inicio de este apartado, el Código 2014 estableció un término de quince días siguientes a la celebración de la audiencia para

¹⁸ Tesis aislada de rubro "'LAGUNA JURÍDICA O DEL DERECHO" O "VACÍO LEGISLATIVO". PARA LLENARLO EL JUZGADOR DEBE ACUDIR, PRIMERO, A LA SUPLETORIEDAD O LA ANALOGÍA Y, DESPUÉS, A LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO."

Tesis XI.1o.A.T.11 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro I, t. II, diciembre de 2013, p. 1189.

emitir la resolución del procedimiento administrativo de responsabilidad. No obstante, el legislador no previó de manera específica la consecuencia que surgiría de no cumplirse con tal imperativo.

De la revisión al Código 2014, se obtiene que existe una referencia a la figura de la caducidad en el procedimiento administrativo, la cual se encuentra contenida en el artículo 36 y establece lo siguiente:

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

El precepto en mención, en consideración de esta Sala, cumple la función de una norma de clausura en tanto que soluciona los casos que no fueron expresamente regulados, en particular respecto de la caducidad en el procedimiento administrativo, 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.

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.

Tal conclusión se considera armónica con el principio de legalidad y seguridad jurídica; de legalidad, por una parte, en la medida en que las autoridades deben sujetarse de manera estricta a las normas que regulan su actuación para excluir cualquier posibilidad de arbitrariedad en el ejercicio de su facultad sancionadora, la cual pudiera concretarse de estimar que la autoridad puede emitir la resolución fuera del término al que le obliga la norma sin generar consecuencia alguna, lo que daría lugar, como lo expuso la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a una norma ineficaz y nugatoria que propicia actos violatorios de derechos humanos¹⁹; y de seguridad jurídica, por otra

¹⁹ Resolución del Amparo Directo en Revisión número 6047/2015, de fecha once de mayo de dos mil dieciséis, que dio origen a la tesis aislada de rubro "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL HECHO DE QUE LA AUTORIDAD SANCIONADORA NO DICTE LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y CINCO DÍAS O DE SU EVENTUAL AMPLIACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE

parte, habida cuenta que dicha interpretación permite que el servidor público cuente con certidumbre respecto de los términos en los que será definida su situación jurídica.

De ahí que se recurra a una interpretación sistemática y acorde a derechos humanos para desentrañar el sentido del precepto normativo de referencia, de la cual se concluye que la falta de la autoridad de emitir la resolución del procedimiento administrativo de responsabilidad dentro del plazo establecido en la norma configura la caducidad del procedimiento que, de acuerdo con las características señaladas en el apartado 3.2.1 de esta resolución, tiene como efecto la nulidad de los actos procedimentales en él verificados y sus consecuencias.

La determinación que se adopta guarda congruencia con el objetivo del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, el cual busca no solo el adecuado ejercicio de la función pública sino también el respeto y la protección tanto de los derechos de los gobernados como de los propios servidores del Estado.²⁰

Por último, esta consideración se vincula además con la propuesta de la autora Ana Elena Fierro²¹, que esta Sala recibe, relativa a la necesidad de contar con las bases y principios que permitan a todos los servidores públicos, por un lado, tener certeza sobre qué conductas son sancionables administrativamente y, por el otro, estar seguros que sus garantías a un debido proceso serán protegidas, pues como se apunta, solo mediante un sistema de responsabilidades apegado a los principios y bases que garanticen el pleno respeto a los derechos humanos es que realmente es posible combatir la corrupción sistémica.

LA LEY FEDERAL RELATIVA, ACTUALIZA LA FIGURA DE LA CADUCIDAD (ABANDONO DEL CRITERIO SOSTENIDO EN LA TESIS AISLADA 1a. CLXXXVI/2007)."

Tesis 1a. CCXL/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro XXXV, t. I, octubre de 2016, p. 514.

²⁰ 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)."

Tesis 1a. CCIX/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XXII, t. I, julio de 2013, p. 568.

²¹ Fierro, Ana Elena, (2017), Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza, México: Fondo de Cultura Económica.

3.2.3. Del conflicto de normas.

Se atiende en este apartado al planteamiento hecho por las autoridades demandadas relativo a que se está ante una antinomia de normas, respecto de la cual este órgano jurisdiccional debe recurrir a la interpretación jurídica conforme al criterio jerárquico y, en consecuencia, el término previsto por el artículo 251 fracción II del Código 2014 debe ceder ante el término previsto por el artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Veracruz.

Al respecto, debe concluirse que no existe tal antinomia en razón que los preceptos normativos aludidos regulan supuestos jurídicos diferentes; mientras el artículo 251 fracción II del Código 2014 establece el término que tiene la autoridad para emitir la resolución del procedimiento administrativo de responsabilidad una vez celebrada la audiencia, el artículo 79 de la Constitución Local regula la prescripción de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

De ese modo, puede decirse que el precepto del Código 2014 se ocupa de un término procedimental, en tanto el artículo 79 constitucional actúa sobre un derecho subjetivo.

Luego, al ser inexistente la antinomia aludida, es innecesaria la aplicación del criterio jerárquico de solución, por lo que el término de quince días establecido en el artículo 251 fracción II del Código 2014 mantiene su vigencia en los hechos del caso en estudio.

IV. Fallo.

Por las consideraciones expuestas, se determina la actualización de la figura de caducidad en el procedimiento administrativo de responsabilidad número 244/2014, en lo que respecta al Ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.**, lo que

tuvo como efecto la extinción de los actos procesales en él concretados sin necesidad de declaración.

En consecuencia, al haberse extinguido el procedimiento se tiene que la resolución de fecha diez de noviembre de dos mil dieciséis incumple con el artículo 7 fracción IX del Código, pues no fue expedida conforme con un procedimiento administrativo establecido por la norma aplicable.

Por último, la resolución de fecha catorce de octubre de dos mil diecisiete dictada en el recurso de revocación número 003/2017 incumple con el artículo 7 fracción III del Código, en tanto que fue emitida con un error de hecho de por medio, el cual consiste en que se pretendió resolver un recurso respecto de una resolución inválida y un procedimiento caducado.

En ese entendido, con fundamento en el artículo 326 fracción IV del Código, se decreta la nulidad lisa y llana de los actos aquí precisados.

Ahora, de acuerdo con el artículo 327 del Código, se precisa la forma en la que las autoridades demandadas deberán restituir al particular en el goce del derecho afectado.

4.1. Forma de restitución.

Conforme con lo determinado en esta resolución, se tiene que los actos que se declaran nulos causaron violaciones a los derechos de legalidad y seguridad jurídica del Ciudadano **Eliminado: datos personales.**
Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física., respecto de las cuales, esta Sala considera que la sentencia de nulidad que se emite en este juicio constituye una forma de restitución en el goce de los mismos.

Respecto de la sanción consistente en la suspensión temporal por noventa días sin goce de sueldo, se aprecia que mediante acuerdo de

fecha veinticuatro de enero de dos dieciocho²² se concedió la suspensión en dos vertientes: en el caso de que se haya ejecutado la sanción, para restituir al servidor público en sus funciones, y en caso de que no se haya ejecutado la sanción, para que las autoridades se abstuvieran de concretarla. Luego, se tiene que el actor a través de la suspensión concedida por esta Sala fue temporalmente restituido en el goce de sus derechos laborales, los cuales se mantienen a salvo en razón de que la resolución que impone la sanción ha sido declarada nula.

Ahora, no pasa inadvertido que en el resolutivo octavo de la resolución de fecha diez de noviembre de dos mil dieciséis las autoridades demandadas ordenaron remitir copia certificada de tal documento para el efecto de que fuera agregada al expediente de los servidores públicos sujetos a dicha resolución, entre ellos el hoy actor. Al decretarse su nulidad, se considera que la adición de dicha resolución al expediente del servidor público mencionado se traduce en una afectación a su dignidad y honradez, motivo por el cual, para restituirlo en el goce de los mismos se considera pertinente ordenar a las autoridades demandadas a agregar una copia certificada de la sentencia emitida en este juicio al expediente del particular en comento; lo cual deberá realizar en el término de tres días contados a partir de que surta sus efectos la notificación que se le haga de que esta sentencia ha causado ejecutoria, conforme con el artículo 330 del Código.

RESOLUTIVOS.

PRIMERO. Se **declara la nulidad lisa y llana** de la resolución de fecha catorce de octubre de dos mil diecisiete dictada en el recurso de revocación número 003/2017, de la resolución de fecha diez de noviembre de dos mil dieciséis emitida en el procedimiento administrativo de responsabilidad número 244/2014, y del procedimiento mismo, en lo que respecta al Ciudadano **Eliminado: datos personales.**
Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o

²² Fojas 107 a 111 del expediente.

identificable a una persona física., al haberse actualizado la figura de la caducidad del procedimiento.

SEGUNDO. Una vez que esta sentencia adquiriera firmeza legal, se ordena a las autoridades demandadas **agregar una copia certificada de la misma** al expediente del servidor público actor de este juicio.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA, POR OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS Y PUBLÍQUESE POR 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