



### **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	<b>Secretaría General de Acuerdos</b>
Identificación del documento	<b>Toca de revisión</b> <b>(EXP. TOCA 39/2020 )</b>
Las partes o secciones clasificadas	<b>Nombre del recurrente.</b>
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 de la revisión de procedimientos contencioso administrativo.</p>
Firma del titular del área	<b>Lic. Antonio Dorantes Montoya.</b> 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	24 de febrero de 2022 <b>ACT/CT/SO/02/24/02/2022</b>

TOCA: 39/2020.

EXPEDIENTE: 068/2017/2<sup>a</sup>-VI.

RECURRENTE: [REDACTED]

**MAGISTRADO PONENTE:** Pedro José María García Montañez.

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA:** Juan Carlos Zamorano Unanue.

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO**

Resolución que revoca la sentencia de dos de mayo de dos mil dieciocho y en su lugar, declara la nulidad lisa y llana del acto impugnado.

**RESULTANDOS**

**1. Antecedentes**

**1.1. Del juicio contencioso administrativo.** Mediante escrito recibido el siete de febrero dos mil diecisiete en la oficialía de partes de la Sala Regional – Zona Centro<sup>1</sup> del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz, [REDACTED] instauró juicio contencioso administrativo en contra del Órgano de Control Interno del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. En la demanda señaló como acto impugnado:

1.- La **RESOLUCIÓN** de fecha **DOCE DE ENERO DEL AÑO DOS MIL DIECISIETE**, dictada por el **C. LIC. MANUEL FRANCISCO LOZANO SILVA**, en su carácter de **"Encargado de Despacho"**... del Órgano de Control Interno del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como consecuencia de los autos del **ilegal Procedimiento de Responsabilidad Administrativa Número ORQ/01/2016**... instruido en mi contra por supuestos actos cometidos por la suscrita... Resolución que se encuentra dictada por una **autoridad incompetente** y sin facultades para determinar **"LA DESTITUCIÓN DEL EMPLEO, CARGO Y/O COMISIÓN QUE OCUPA ACTUALMENTE COMO SERVIDORA PÚBLICA"**, como se

<sup>1</sup> Expediente principal, hojas 2 a 29.

desprende del Resolutivo segundo de la citada resolución, la cual carece de la **correcta fundamentación y motivación material**, por los motivos que expondré en capítulo especial de esta demanda; y,

2.- La Destitución de mi empleo, cargo y/o comisión que ocupaba como servidora pública como consecuencia de la citada resolución que se me notificara en fecha 13 de enero del 2017, mediante el memorándum **IVAI-MEMO/CLG/005/13/01/2017**, de esa misma fecha, signado por la **C. L.R.I. CLAUDIA LUNA GÓMEZ** en su carácter de Directora de Administración y Finanzas del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como consecuencia de la Resolución impugnada...

Agotada la secuela procesal, el dos de mayo de dos mil dieciocho la Segunda Sala Unitaria<sup>3</sup> dictó sentencia<sup>4</sup> con los siguientes resolutivos:

**PRIMERO.** Se reconoce la validez de la resolución administrativa de fecha doce de enero del año dos mil diecisiete dictada dentro del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa número ORQ/01/2016 del índice del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; como base en los argumentos y fundamentos de Derecho expresados en el considerando quinto de este fallo.

...

**1.2. Del recurso de revisión.** Inconforme con el fallo, la aquí recurrente interpuso revisión ante la Sala Superior de este organismo jurisdiccional el día seis de agosto del dos mil dieciocho.<sup>5</sup> El medio de impugnación fue inicialmente desechado por extemporáneo el veintiocho de febrero de dos mil veinte<sup>6</sup>.

Sin embargo, con motivo del recurso de reclamación en contra del referido desechamiento, el Presidente de esta Sala Superior determinó la admisión del recurso de revisión mediante acuerdo de fecha veintitrés de noviembre de dos mil veinte,<sup>7</sup> por el que también se ordenó correr traslado a las partes, informar sobre la integración de la Sala Superior y la designación del magistrado Pedro José María García Montañez como ponente.

---

<sup>3</sup> En adelante "Sala Unitaria"

<sup>4</sup> *Ibidem*, hojas 833 a 839.

<sup>5</sup> Toca 39/2020, hojas 2 a 20.

<sup>6</sup> *Ibidem*, hojas 21 y 22.

<sup>7</sup> *Ibidem*, hojas 40 y 41.



Las autoridades demandadas desahogaron la vista mediante escrito de la directora de Asuntos Jurídicos por el que se adjuntó recurso signado por el titular del Órgano Interno de Control, ambos presentados el veinticinco de enero del dos mil veinte uno<sup>8</sup>, lo que motivó la emisión del acuerdo el diecinueve de febrero de la presente anualidad por el que además, se ordenó turnar los autos para la emisión de la presente resolución.<sup>9</sup>

## 2. Cuestiones planteadas en el recurso de revisión

Se sintetizan los agravios expuestos por el recurrente.

**PRIMERO.** Que la notificación realizada el día veintidós de junio del año dos mil dieciocho violenta lo dispuesto en el artículo 7 fracción VII, 38, 326 fracción II y relativos toda vez que se realizó sin reunir las formalidades marcadas por la ley, al dejarla en manos de una persona no apta para dicho recibimiento, que el citatorio no contaba con firma autógrafa y que no se entregó copia certificada de la sentencia.

**SEGUNDO.** Que la sentencia contiene argumentos incongruentes, al incurrir en incorrecta fundamentación y deficiente motivación material en virtud de:

I. La Sala Unitaria omitió estudiar un aspecto contenido en los conceptos de impugnación, con relación a que el encargado de despacho no era autoridad competente para sancionar a los servidores públicos del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales<sup>10</sup>, sino únicamente puede conocer las quejas e iniciar el procedimiento administrativo.

Que en términos del artículo 30 fracciones XIX y XX del Reglamento Interior del IVAI, quien contaba con atribuciones para sancionar es el Pleno conforme a los artículos 89 y 90 fracción I de la ley 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz<sup>11</sup>. Situación que a criterio de la recurrente, fue indebidamente desestimada por la Sala Unitaria quien no consideró que el acto

<sup>8</sup> *Ibidem*, hojas 47 a 63.

<sup>9</sup> *Ibidem*, hoja 64.

<sup>10</sup> En adelante "IVAI".

<sup>11</sup> En adelante "Ley 875 de Transparencia".

impugnado carece de los elementos de validez señalados en el artículo 7 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos.<sup>12</sup>

II. Además, que es indebida la consideración de la Sala Unitaria de que los artículos 251 del Código, 79 de la Ley 875 de Transparencia y 30 fracciones XIX y XX del Reglamento Interior del IVAI, sostienen la competencia de la autoridad que emitió el acto impugnado por lo siguiente:

- el artículo 251 del Código trata de una ley general que no sería aplicable ante la existencia de una norma especial, como es el caso de la Ley 875 de Transparencia que aplica al presente controvertido.

- es inexacta la aplicación del artículo 79 de la Ley 875 de Transparencia a que hace referencia la Sala Unitaria, porque el veintisiete de febrero de dos mil diecisiete no fue publicada en medio de difusión oficial norma alguna en materia de transparencia. Además, que no puede aplicarse retroactivamente en su perjuicio una ley que fue abrogada y que aún cuando esto fuere necesario, ésta tampoco otorga facultades para sancionar al encargado de despacho del Órgano Interno de Control del IVAI.

- es errónea la interpretación del artículo 30 fracciones XIX y XX Reglamento Interior del IVAI, debido a que si bien el titular del Órgano de Control Interno puede conocer de las quejas e iniciar procedimientos administrativos, pero carece de facultades para emitir resolución.

III. Que el órgano denominado "Consejo General" por la Ley 875, corresponde al "Pleno del Instituto" contemplado en la ley abrogada, lo que no fue analizado por la Sala Unitaria.

IV. Que contrario a lo que señala la sentencia, la omisión de contar con acuerdo del Secretario Ejecutivo del IVAI en el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa sí le causa perjuicios por no contar con los requisitos específicos señalados en el artículo 30 fracción XX del Reglamento Interior del IVAI. Por lo tanto, la fundamentación fue incorrecta.

Por todo lo anterior y a efecto de determinar si son suficientes los argumentos expuestos para revocar o modificar la sentencia emitida en

---

<sup>12</sup> En adelante "Código".

primera instancia, conforme al artículo 347<sup>13</sup> del Código se procede conforme a las siguientes:

## **CONSIDERACIONES**

### **I. Competencia**

La Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, es competente para resolver el presente recurso de revisión de conformidad con lo dispuesto en 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, 12 y 14, fracción IV de la Ley número 367 Orgánica de este organismo constitucional autónomo.

### **II. Procedencia del medio de impugnación**

El recurso de revisión que se resuelve es procedente en virtud de satisfacerse los requisitos establecidos en los artículos 344, fracción II, y 345 del Código, esto es al ser planteado por la accionante del juicio contencioso administrativo, con la expresión de agravios y dentro del plazo previsto por la norma, en contra de la sentencia que resolvió la cuestión planteada.

### **III. Estudio de las cuestiones planteadas en el recurso de revisión**

Del análisis de los agravios formulados, se concluye que el primero es **inoperante**. Sin embargo, el segundo de éstos resulta **parcialmente fundado** y suficiente para revocar la sentencia en primera instancia.

#### **III.1. Sobre la inoperancia del estudio de la notificación realizada el veintidós de junio de dos mil dieciocho**

---

<sup>13</sup> Artículo 347. Para la resolución del recurso de revisión se observará lo siguiente:

I. Si se considera infundada alguna causal de sobreseimiento del juicio, se modificará esta resolución cuando apareciere probado otro motivo legal para ello, o bien se revocará la determinación, para emitir sentencia en la que decida la cuestión planteada;

II. Si se acreditan violaciones cometidas durante el procedimiento del juicio, que hayan dejando sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias, se revocarán éstas y se mandará reponer el procedimiento;

III. Cuando se estimen fundados los agravios en los que se sostenga que se omitió el análisis de determinados argumentos o la valoración de algunas pruebas, se realizará el estudio de unos y de otras;

IV. Sólo se tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen aportado en el juicio respectivo, salvo que no se haya tenido la oportunidad procesal para rendirlas; y

V. Se suplirá la deficiencia de los agravios del particular demandante, en los casos previstos por la ley.

En el primero de los agravios, la recurrente controvierte la legalidad de la notificación de la sentencia de fecha dos de mayo de dos mil dieciocho que le fuera practicada, el veintidós de junio del mismo año.

Sin embargo, se tiene a la vista el *Cuaderno de incidente de nulidad de notificaciones 03/2018*, formado con motivo del incidente que promovió la aquí recurrente dentro del juicio contencioso 068/2017/2ª-VI en el que hizo valer los mismos argumentos contenidos en el agravio primero del recurso de revisión.

En la parte que interesa, la Sala Unitaria resolvió

I. Se declara fundado el incidente de notificaciones... con base en los argumentos y fundamentos de Derecho expresados en el considerando segundo de la presente interlocutoria.

Debido a lo anterior, el agravio es **inoperante** y se prescinde del estudio correspondiente, máxime que se trata de un acto intraprocesal, ajeno a la sentencia que resolvió la controversia principal por lo que a la postre, no constituye materia de revisión en el presente medio.

### **III.2. De la incompetencia de la autoridad emisora del acto impugnado**

En términos generales, el agravio de la recurrente controvierte la determinación de la Sala Unitaria que reconoce la competencia del encargado de despacho del Órgano Interno de Control del IVAI para emitir el acto impugnado.

En ese sentido, es preciso hacer referencia a las normas vigentes y aplicables en el procedimiento de responsabilidad que fuera iniciado a la recurrente el veintiséis de abril de dos mil dieciséis.<sup>14</sup>

De acuerdo con el texto de la Constitución Política para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave<sup>15</sup> vigente en aquella época, el órgano garante al que se encontraba adscrita la recurrente era el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública, conforme a lo previsto en el artículo 67 fracción IV<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Expediente principal, hoja 32.

<sup>15</sup> En adelante "Constitución local".

<sup>16</sup> Artículo 67. Conforme a esta Constitución y la ley, los Organismos Autónomos del Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales

Posteriormente, con la reforma a la Constitución local publicada en medio de difusión oficial el veintisiete de abril de dos mil dieciséis, el órgano contemplado en el 67 fracción IV de la Constitución local se extinguió y se creó el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Los artículos transitorios de dicha reforma previeron lo siguiente:

Segundo. Los ciudadanos que a la entrada en vigor del presente Decreto se desempeñen como Consejeros del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información formarán parte, con el cargo de Comisionados, del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, únicamente por el tiempo que reste al nombramiento del que fueron objeto en el Instituto que se extingue.

Tercero. Los recursos humanos, materiales y financieros con que cuente el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información se transferirán, al iniciar su vigencia este Decreto, al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, previsto en el artículo 67, fracción IV, de la Constitución Política del Estado.

Cuarto. El Congreso del Estado expedirá la ley secundaria correspondiente, en la que se desarrollarán las disposiciones contenidas en este Decreto, conforme al plazo previsto en el artículo quinto transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el cuatro de mayo de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación.

Quinto. En tanto el Congreso del Estado expide la ley a que se refiere el artículo transitorio anterior, el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, previsto en el artículo 67, fracción IV, de la Constitución Política del Estado, ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por el presente Decreto, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley para la Tutela de Datos Personales, ambos ordenamientos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Al efecto, los asuntos que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la entrada en vigor del presente Decreto, se sustanciarán ante el

sistematizarán la información bajo su resguardo, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

Estos organismos desarrollarán las actividades Estatales siguientes:

...

IV. El derecho a la información y la protección de datos personales los garantizará el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, conforme a las siguientes bases:

...

(Subrayado agregado)



Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Sexto. Las menciones que en la Constitución Política del Estado, la legislación secundaria y demás normativa se hagan al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y a sus Consejeros, se entenderán referidas al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y a sus Comisionados.

...

(Subrayado agregado)

Con la extinción del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, los recursos y las obligaciones pasaron a ser del de nueva creación<sup>17</sup>; el Congreso local tendría que emitir una nueva ley en materia de transparencia y acceso a la información pública<sup>18</sup> y en tanto esto sucediera, el IVAI ejercería sus funciones conforme a las normas vigentes en materia de transparencia y acceso a la información pública, esto es, ley 848 de transparencia y acceso a la información pública para el estado de Veracruz<sup>19</sup>.

Si de acuerdo con el transitorio quinto de la reforma constitucional, el IVAI debía de ejercer sus funciones conforme a la Ley 848, entonces continuaban vigentes, entre otras, las siguientes disposiciones de dicho instrumento:

Artículo 34

1. El Instituto contará con un Consejo General que funcionará de manera colegida y tendrá las siguientes atribuciones:

I. Fungir como Órgano de Gobierno y resolver los asuntos de su competencia con la intervención que la Ley y la normatividad aplicable otorga al Órgano de Control Interno;

...

XVI. Aprobar su reglamentación interna y los manuales e instructivos de organización y procedimientos;

...

Entonces, en virtud de que el inicio del procedimiento administrativo incoado a la hoy recurrente fue el veintiséis de abril de dos mil dieciséis y a que en esa fecha continuaba vigente la Ley 848, se tiene que la

---

<sup>17</sup> Véase, nota 10.

<sup>18</sup> Ley general de transparencia y acceso a la información pública, publicada el cuatro de mayo de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación

<sup>19</sup> En adelante "Ley 848".

normatividad aplicable sería la derivada de la normatividad interna aprobada por el órgano de gobierno.

Cabe señalar que el artículo 44<sup>20</sup> de la Ley 848 contemplaba que la organización y funcionamiento del extinto instituto sería conforme su Reglamento Interior, aprobado por el Consejo General mediante acuerdo ODG/SE-103/29/08/2012 y publicado en la Gaceta Oficial del estado número extraordinario 096 de fecha siete de marzo del dos mil catorce.<sup>21</sup>

Por tanto, el procedimiento de responsabilidad tenía fundamento en dicho Reglamento Interior, en la Ley 848 y en la ley de responsabilidades de los servidores públicos para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave<sup>22</sup>.

En esas condiciones asiste la razón a la recurrente cuando sostiene que la competencia para emitir la resolución impugnada, se encontraba prevista en el artículo 9 del Reglamento Interior vigente al momento del inicio del procedimiento de responsabilidad. Este instrumento distinguía de las atribuciones del Consejo General, cuando actuaba en ejercicio de las funciones sustantivas del ente público —fracción A)— y cuando lo hacía como órgano de gobierno —fracción B)—, dentro de las que se encuentra la resolución de procedimientos administrativos relativos a faltas en que incurrieran los servidores públicos del Instituto:

Artículo 9. El Consejo General, además de las atribuciones que le otorga la Constitución Local y la Ley, tendrá las siguientes:

A) Para el ejercicio de las funciones sustantivas del IVAI, relativas a garantizar y tutelar el ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales:

---

<sup>20</sup> Artículo 44

El Consejo General del Instituto aprobará el Reglamento Interior que rija la Organización y Funcionamiento del Instituto, en el marco de la presente Ley.

<sup>21</sup> Reglamento que tuvo vigencia hasta la expedición del Reglamento interior del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, publicado el día veintidós de junio de dos mil diecisiete en medio de difusión oficial. Los transitorios que interesan señalan lo siguiente:

Artículo Primero. El presente Reglamento entrará en vigor al día hábil siguiente a su publicación en la *Gaceta Oficial* del estado.

Artículo Segundo. Se abroga el Reglamento Interior del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información publicado en Gaceta Oficial del estado número extraordinario 096 de fecha 7 de marzo de 2014 así como sus reformas; y, se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Reglamento.

...

(Subrayado agregado)

<sup>22</sup> En adelante “Ley de responsabilidades”.

...

B) Para el ejercicio de las funciones del Consejo General:

...

XXVI. Conocer y resolver sobre los procedimientos administrativos relativos a faltas e infracciones en que incurran los servidores públicos del IVAI, en los términos de la normatividad aplicable, previa fase de instrucción del asunto por el Titular del Órgano de Control Interno, y  
(Subrayado agregado)

Las funciones del Órgano de Gobierno —anteriormente encomendadas al Consejo General del extinto Instituto—, pasaron a ser competencia del Pleno del IVAI, nuevo órgano de gobierno conforme al artículo 90<sup>23</sup> de la Ley 875. Entonces, el Pleno del IVAI es la autoridad competente para actuar en lugar del extinto Consejo General, en aquellos asuntos iniciados antes de la reforma constitucional.

La situación anterior pone en evidencia que en la resolución impugnada se deja de observar la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución federal. Ésta señala que todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente y cumplir con las formalidades esenciales.

Por tanto, asiste la razón a la recurrente en el sentido de que la resolución emitida por el encargado de despacho del Órgano de Control Interno del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, carece de los elementos de validez previstos en el artículo 7 fracción I<sup>24</sup> del Código por tratarse de autoridad sin competencia para ello. Es así que procede declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, resultando aplicable el contenido de la siguiente jurisprudencia:

**NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.**

---

<sup>23</sup> Artículo 90. El Pleno tendrá las siguientes atribuciones:

I. Fungir como Órgano de Gobierno y resolver los asuntos de su competencia, con la intervención que la Ley y la normatividad aplicable le señalen;

(Subrayado agregado)

<sup>24</sup> Artículo 7. Se considerará válido el acto administrativo que contenga los siguientes elementos:

I. Que sea emitido por autoridad competente, en términos de las normas aplicables;

La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado. Ahora bien, la ley contempla dos clases de nulidad: la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia, y la nulidad para efectos, que normalmente ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo; si se violó el procedimiento la resolución debe anularse, la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo, la ausencia de fundamentación y motivación, la autoridad queda constreñida a dictar una nueva resolución fundada y motivada. En esa virtud, la nulidad lisa y llana coincide con la nulidad para efectos en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, pero también existen diferencias, según sea la causa de anulación, por ejemplo, en la nulidad lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y no existe la obligación de emitir una nueva resolución en los casos en que no exista autoridad competente, no existan fundamentos ni motivos que puedan sustentarla o que existiendo se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente; sin embargo, habrá supuestos en los que la determinación de nulidad lisa y llana, que aunque no constriñe a la autoridad tampoco le impedirá a la que sí es competente que emita la resolución correspondiente o subsane el vicio que dio motivo a la nulidad, ya que en estas hipótesis no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo del debate, es decir, solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos.<sup>25</sup>

(Subrayado agregado)

Toda vez que procede la nulidad absoluta de la resolución impugnada, se tiene que la recurrente ha alcanzado el máximo beneficio conforme a lo que expuso en el presente medio de impugnación. En esas condiciones, resulta innecesario el estudio de los demás argumentos contenidos en el segundo de los agravios que buscan controvertir la determinación de la Sala Unitaria contenida en la sentencia en estudio.

### **III.3. De la restitución de la actora en el goce de los derechos afectados**

<sup>25</sup> Tesis: P. XXXIV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 26. Registro digital: 170684.

Al haberse determinado sobre la nulidad de la resolución impugnada, ésta dejará de existir para el orden jurídico, por lo que procede dejar sin efectos las determinaciones contenidas que causan afectación a los derechos de la actora aquí recurrente, esto es a las siguientes determinaciones:

**PRIMERO.-** Conforme al CONSIDERANDO SEGUNDO de la presente resolución, la C. MTRA. [REDACTED] es **RESPONSABLE DE LA IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA IMPUTADA, COMETIDA DURANTE SU DESEMPEÑO COMO Encargada de Despacho de la Dirección de Asuntos Jurídicos,** de este Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.

**SEGUNDO.-** Por la responsabilidad inherente a encargo, gravedad del incumplimiento en que incurrió... y atentos (sic.) considerandos de esta resolución, con fundamento en los artículos... esta Autoridad determina imponerle sanción administrativa consistente en **LA DESTITUCIÓN DEL EMPLEO, CARGO Y/O COMISION (sic.) QUE OCUPA ACTUALMENTE COMO SERVIDORA PÚBLICA** del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.

...

Por otro lado, además de la resolución al procedimiento disciplinario también se impugnó la destitución que se emitió como consecuencia, la cual fue notificada mediante memorándum IVAI-MEMO/CLG/005/13/01/2017 de fecha trece de enero de dos mil diecisiete, signado por la titular de la Dirección de Administración y Finanzas del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En la audiencia de fecha diecinueve de abril de dos mil dieciocho, la Sala Unitaria acordó la recepción de dicho documento, exhibido en original y visible en la hoja cuarenta y dos del expediente. En la parte que interesa, respecto de la destitución administrativa, el documento expresa en el párrafo primero lo siguiente:

...

Por medio del presente, y con fundamento en el numeral 47, párrafos segundo, tercero y último de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, y 5, 6, fracciones II y III y 9 de la Ley Estatal antes mencionada, hago de su conocimiento por perdida la confianza derivado y en cumplimiento de la resolución de fecha 12 de enero de 2017, en que se ordena la destitución del empleo, cargo y/o comisión que ocupa actualmente como servidora pública, dictada dentro de

los autos del procedimiento número ORQD/01/2016 del índice del Órgano de Control Interno, en consecuencia se declara la terminación de la relación laboral que la unía con éste organismo autónomo.<sup>26</sup>

... (Subrayado agregado)

Es evidente que la determinación transcrita referente a la destitución es consecuencia de la resolución administrativa impugnada. Es así que si ésta fue declarada nula, misma suerte debe de correr con la destitución a que refiere el memorándum.

Por lo tanto y en términos del artículo 327<sup>27</sup> del Código, la declaración de nulidad también alcanza a la destitución de carácter administrativo dictada por el encargado de despacho del Órgano de Control Interno y la contenida en el párrafo primero del memorándum signado por la titular de la Dirección de Administración y Finanzas, como una forma de restitución de la actora en el goce de sus derechos afectados.

Sin embargo, cabe precisar que son improcedentes las prestaciones que reclama la actora toda vez que la sanción administrativa no motivó la terminación de la relación de trabajo que la actora sostenía con el ente público, como se señalará en el siguiente apartado.

#### **III.4. Improcedencia de las pretensiones restantes de la actora - recurrente**

En la demanda fueron señaladas como pretensiones las siguientes:

3.- Como consecuencia de la declaración de nulidad de los actos administrativos señalados en el arábigo uno y dos del apartado que nos ocupa, **DEMANDO LA DECLARACIÓN JUDICIAL POR PARTE DE ESTA H SALA, DE QUE FUI REMOVIDA INJUSTIFICADAMENTE DE MI PUESTO...;**

4.- Como consecuencia de las pretensiones que antecedente a ésta, **DEMANDO LA RESTITUCIÓN DE TODOS MIS DERECHOS LABORALES QUE TENÍA ANTES DE HABER SIDO SEPARADA INJUSTIFICADAMENTE DE MI PUESTO...**, en términos de lo previsto por el artículo 69 último párrafo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores

<sup>26</sup> Memorándum IVAI-MEMO/CLG/005/13/01/2017 de fecha trece de enero de dos mil diecisiete, en *Expediente principal*, prueba ofrecida por la actora, hoja 42.

<sup>27</sup> Artículo 327. Las sentencias que declaren la nulidad del acto impugnado precisarán la forma y términos en que las autoridades deben otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados.

Públicos para el Estado de Veracruz, en relación con el diverso 327 del Código...

5.- Como consecuencia de la (sic.) pretensiones que anteceden a ésta, **Y SÓLO PARA EL CASO DE QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE SE NEGARA A REINCORPORARME AL PUESTO QUE VENÍA DESEMPEÑANDO...**, reclamo el pago y cumplimiento de las prestaciones siguientes:

**a).- EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN CORRESPONDIENTE AL IMPORTE DE TRES MESES DE SALARIO...**

**b).- EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN CORRESPONDIENTE A VEINTE DÍAS POR CADA AÑO DE SERVICIOS QUE PRESTÉ A LA INSTITUCIÓN,** comprendidos de... es decir, ocho años y seis meses en que me fue notificada la **RESOLUCIÓN AQUÍ IMPUGNADA EN LA CUAL DE FORMA ILEGAL SE DETERMINÓ LA DESTITUCIÓN DE MI PUESTO...**

**c).- EL PAGO DE LOS SALARIOS VENCIDOS DESDE LA FECHA EN QUE FUI INJUSTIFICADAMENTE SEPARADA DE MI SERVICIO... HASTA QUE SE CUMPLIMENTE EN DEFINITIVA LA EJECUTORIA QUE PRONUNCIE ESTA H. SALA...**

Las razones que se hacen valer son infundadas y por tanto son improcedentes las pretensiones, debido a que la terminación del vínculo entre la actora y el ente demandado no se debió sólo a la resolución administrativa, sino también a cuestiones de carácter laboral, como se puede apreciar de la siguiente captura del memorándum:<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Hoja 42.



Así mismo, y por este conducto se le informa además que por economía presupuestal y como medida de austeridad, en cumplimiento al acuerdo de órgano de gobierno ODG/SE/06/12/01/2017, se declara la terminación de la relación laboral que la unía con este organismo autónomo.

En consecuencia, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 8º de la Ley que establece las Bases Normativas para expedir las Condiciones Generales de Trabajo a las que se sujetaran los Trabajadores de Confianza de los Poderes Públicos, Organismos Autónomos y Municipios del Estado de Veracruz-Llave, y 123, apartado B, fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le solicito se presente el día 16 de enero del año en curso a fin de que le sea entregado el cheque nominativo expedido por concepto de alcances proporcionales generados con motivo de la terminación de la relación laboral.

Por lo tanto, se le exhorta que en la fecha señalada en el párrafo anterior, haga entrega de los objetos, materiales y/o instrumentos de trabajo que tenga bajo su resguardo al C. Mario Antonio Caraza Díaz, Director de Asuntos Jurídicos de este órgano garante y/o a la persona que se señale para tales efectos.

Sin otro particular, agradezco por los servicios prestados a este Instituto.

ATENTAMENTE

  
L.R.I. CLAUDIA LUNA GÓMEZ  
DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS  
DEL INSTITUTO VERACRUZANO DE ACCESO  
A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

De la lectura integral del documento se advierte que, además de comunicar sobre la destitución administrativa, también se hace del conocimiento de la actora sobre la terminación de la relación laboral por razones distintas a la resolución, como son:

- la pérdida de la confianza,
- el cumplimiento de una "medida de austeridad",
- en cumplimiento al acuerdo ODG/SE/06/12/01/2017 dictado por el Órgano de Gobierno.

Es decir, la comunicación que se hizo a la actora contiene dos sanciones: por un lado la destitución y por otro la terminación de la relación de trabajo. Éstas tienen génesis distintas: mientras que la primera se funda en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos y por ende es de naturaleza administrativa, la segunda deriva de determinaciones del ente público en su carácter de patrón.

En síntesis, en los párrafos dos y tres del memorándum<sup>29</sup> se puede distinguir que la "terminación de la relación laboral" no es consecuencia de la resolución del encargado de despacho del Órgano de Control Interno —materia del presente juicio—, sino de una medida de

<sup>29</sup> Ídem.



austeridad, de la pérdida de la confianza y del cumplimiento de una determinación emitida por el Órgano de Gobierno.

A decir de lo anterior, la competencia material de este organismo jurisdiccional es ajena a las controversias que derivan de la relación trabajadora – patrón que existió entre las partes en el presente juicio. Por tanto, no es idóneo el estudio de las razones que sostienen la terminación de la relación de trabajo, toda vez que no guardan relación con la resolución impugnada ni derivan de ella. Resulta aplicable a lo señalado el contenido del siguiente criterio:

**TESOREROS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MÉXICO. SU REMOCIÓN MEDIANTE ACUERDO DE CABILDO, NO ES UN ACTO IMPUGNABLE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, AL SER DE TIPO BUROCRÁTICO SU RELACIÓN CON EL AYUNTAMIENTO.**

Si un Ayuntamiento Municipal del Estado de México, mediante acuerdo de cabildo, determina remover de su cargo al tesorero, dicho acto no es impugnabile en el juicio contencioso administrativo, al no actualizarse los supuestos de procedencia previstos en los artículos 229 del Código de Procedimientos Administrativos y 154 de la Ley Orgánica Municipal, ambos de la mencionada entidad, toda vez que aquél es un empleado de confianza cuyo nombramiento y remoción se hacen por los Ayuntamientos, a propuesta del presidente municipal, con fundamento en el precepto 31, fracción XVII, del ordenamiento citado en segundo término, de lo cual resulta que su relación con el referido órgano de gobierno es de tipo burocrático, máxime que dicho funcionario no es integrante del Ayuntamiento, según el diverso artículo 16 de la referida legislación orgánica municipal.<sup>30</sup>

La improcedencia de revisar los actos que el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales emita en su carácter de patrón, también encuentran sentido en la siguiente tesis jurisprudencial

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO O ENTIDADES PÚBLICAS ESTATALES. ES PROCEDENTE LA VÍA LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN SE ENCUENTRAN FINCADAS EN LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO).**

Es procedente la vía laboral para demandar la reinstalación por cese que reclama el trabajador, cuando se está frente a un acto del patrón Estado o entidad pública estatal, que cesó a un trabajador en los términos de la Ley de

<sup>30</sup> Tesis: II.3o.A.72 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XXIV, t. 3, septiembre de 2013, p. 2,696. Registro digital: 2004610.



los Trabajadores al Servicio del Estado, dado que la resolución de cese no constituye una sanción impuesta al servidor público por faltas administrativas; lo que lleva a establecer que estrictamente en tal supuesto existe un acto de naturaleza laboral que genera un conflicto entre el trabajador y el patrón Estado, porque el cese o destitución se impuso por las causales de rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el patrón, de falta de probidad y honradez, así como de pérdida de confianza, establecidas en los artículos 6o., 12 y 20, fracción V, de la citada ley. Lo anterior se estima así, toda vez que aunque las acciones de reinstalación y pago de salarios caídos persiguen finalidades esencialmente iguales, tanto en el ámbito laboral, como en el administrativo, no deben confundirse entre sí, porque reconocen génesis jurídicas diferentes, ya que la primera se encuentra fincada en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, que rige las relaciones entre los Estados y Municipios con sus servidores, conforme a sus artículos 1o., 2o., 3o y 104, fracción I, que establecen, por una parte, que dicho ordenamiento legal regula las relaciones laborales entre los Poderes Públicos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial; Municipios, instituciones descentralizadas y desconcentradas del Estado de Tabasco, y por otra, que los trabajadores para los efectos de esa ley se clasifican de base, de obra determinada, tiempo determinado y de confianza; mientras que la segunda (ámbito administrativo) deriva de la aplicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tabasco o de la ley orgánica respectiva. La distinción de la que se habla es fundamental y de gran trascendencia, porque reconociendo ambos regímenes normativos -el asimilado al laboral y el administrativo-, diferentes causales de suspensión y remoción, distintos procedimientos y diferentes defensas, las acciones a que dan lugar no pueden, válidamente, confundirse, porque no son optativas ni intercambiables, de tal manera que cada una sigue su propio curso. Por tanto, aunque a través de una acción administrativa se demanda la reinstalación, el pago de salarios caídos, alegando la nulidad de la resolución de cese, si dicho cese no constituye una sanción administrativa, la vía administrativa es improcedente porque no se trata de un acto administrativo, sino laboral; tanto es así, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco, no podría decidir sobre la procedencia de las prestaciones laborales exigidas, sin examinar y decidir sobre la legalidad del cese reclamado, lo cual queda fuera de su competencia material.<sup>31</sup>

El contenido del último criterio transcrito aplica por analogía al presente asunto, al momento de que la terminación de la relación de trabajo no sólo obedeció a la sanción impuesta, sino también a las medidas de austeridad, a la pérdida de la confianza y a la determinación del órgano de gobierno actuando como patrón.

<sup>31</sup> Tesis: X.3o.14 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI, marzo de 2000, p. 1,037. Registro digital: 192216.

Es así que aún cuando se haya declarado la nulidad de la resolución, **aún existen las demás razones que motivaron la terminación de la relación laboral**, cuyo estudio no es procedente en la presente vía. Consecuentemente, este organismo no puede declarar si la remoción fue o no injustificada o si procede la reincorporación y/o pago de prestaciones laborales, por encontrarse sustentada en cuestiones en materia del derecho del trabajo, ajenas a la competencia de este organismo.

Por todo lo expuesto, se puede concluir que:

- a) en el memorándum se aprecian dos sanciones: una de carácter administrativo y otra de carácter laboral.
- b) si bien procede que se declare nula la destitución administrativa, dicha suerte no aplica para la terminación de la relación de trabajo que obedeció a la adopción de medidas de austeridad, la pérdida de la confianza y a diversa determinación del órgano de gobierno, razones que no fueron materia de pronunciamiento en el juicio contencioso y son ajenas a la resolución impugnada.
- c) este tribunal carece de competencia para restituir a la trabajadora en sus derechos laborales, toda vez que atendiendo a su origen, la "terminación de la relación laboral" es un acto de naturaleza laboral, independiente de la destitución administrativa.

En consecuencia, procede declarar la nulidad del memorándum MEMO/CLG/005/13/01/2017, únicamente por cuanto hace a la destitución administrativa ahí contenida y dictada con motivo de la resolución impugnada, contenida en el párrafo primero.

#### **IV. Fallo**

Por resultar esencialmente fundados los agravios hechos valer en contra de la sentencia, procede declarar la nulidad de la resolución impugnada y de la destitución administrativa contenida en el primer párrafo del memorándum MEMO/CLG/005/13/01/2017, en los términos señalados en la consideración que antecede.

#### **RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Se **revoca** la sentencia de dos de mayo de dos mil dieciocho.

**SEGUNDO.** Se declara la nulidad lisa y llana de la resolución dictada por el encargado de despacho del Órgano de Control Interno del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales el doce de enero de dos mil diecisiete por las razones señaladas en la consideración III.2 y para los efectos señalados en la consideración III.3.

**TERCERO.** Se declara la nulidad lisa y llana de la destitución administrativa contenida en el primer párrafo del memorándum MEMO/CLG/005/13/01/2017, en los términos señalados en la consideración III.3.

**CUARTO.** Son improcedentes las pretensiones de "declaración judicial de remoción injustificada", "restitución en derechos laborales y en el puesto que venía desempeñando" y de "pago de indemnización correspondiente a tres meses de salario, veinte días por año laborado y salarios vencidos", por las razones de hecho y de Derecho contenidas en la consideración III.4.

Notifíquese personalmente al actor y por oficio a la autoridad demandada de conformidad con el artículo 37, fracción I del Código. Así lo resolvió la Sala Superior con fundamento en los artículos 12 y 14, fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa por **unanimidad** de votos de la magistrada **ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ**, así como de los magistrados **ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ** y **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, actuando como ponente el último de los mencionados, ante el secretario general de acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y firma. **DOY FE.**



**ESTRELLA ALHELY IGLESIAS GUTIÉRREZ**

Magistrada



**ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ**

Magistrado



**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**

Magistrado



**ANTONIO DÓRANTES MONTOYA**

Secretario General de Acuerdos

Las presentes firmas corresponden a la resolución de la Sala Superior pronunciada el veintisiete de octubre de dos mil veintiuno en el Toca 39/2020, en la que se resolvió revocar la sentencia de dos de mayo de dos mil dieciocho emitida en el juicio 68/2017/2ª.