



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	Toca de revisión (EXP. TOCA 636/2019)
Las partes o secciones clasificadas	Nombre de la parte actora
Fundamentación y motivación	<p>Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas.</p> <p>Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.</p>
Firma del titular del área	Lic. Antonio Dorantes Montoya. 
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	01 de diciembre de 2021 ACT/CT/SE/09/01/12/2021

**TOCA DE REVISIÓN: 636/2019 Y
SU ACUMULADO 637/2019.**

RELATIVO AL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO: 645/2017/4^a-V.

ACTOR: [REDACTED]

AUTORIDAD DEMANDADA: FISCAL GENERAL
DEL ESTADO.

TERCERO INTERESADO: NO EXISTE.

MAGISTRADO TITULAR: ROBERTO
ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ.

SECRETARIO: FERNANDO GARCÍA RAMOS.

**XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ, A DOCE DE FEBRERO DE DOS
MIL VEINTE.**

SENTENCIA DEFINITIVA que modifica la dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa en la que declaró la nulidad de la resolución impugnada, mediante la cual se había impuesto al actor una sanción consistente en una suspensión por quince días sin goce de sueldo del puesto que desempeñaba.

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. El dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa dictó resolución en el expediente 645/2017/4^a-V que promovió [REDACTED] en contra del Fiscal General del Estado, demandando la nulidad de la resolución administrativa dictada el diez de agosto de dos mil diecisiete, así como las actuaciones de ese procedimiento. La Cuarta Sala declaró la nulidad del acto impugnado.

1.2 Inconforme con la resolución descrita en el párrafo anterior, el siete de octubre de dos mil diecinueve, el Licenciado José Adán Alonso Zayas, en representación de la demandada, promovió recurso de revisión, el cual se radicó bajo el número de Toca 636/2019. Posteriormente, el abogado autorizado de la parte actora en el juicio de nulidad, promovió el recurso de revisión que se radicó con el número de Toca 637/2019. Ambos recursos fueron acumulados y se turnaron al Magistrado Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez quien formuló el respectivo proyecto de resolución y lo sometió a consideración del Pleno;

órgano colegiado que pronuncia esta sentencia en los términos siguientes.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, es competente para resolver el presente recurso de revisión de acuerdo con lo establecido 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, 14, fracción IV de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; y 1, 344, 345 y 347, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

3. PROCEDENCIA

Los recursos de revisión que por esta vía se resuelven, reúnen los requisitos de procedencia previstos en los numerales 344 y 345 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al haberse interpuesto en contra de una resolución que decidió el fondo de la cuestión planteada al declarar la nulidad del acto impugnado en el juicio de origen 645/2017/4ª-V del índice de la Cuarta Sala.

4. LEGITIMACIÓN

La legitimación de las partes recurrentes para promover el recurso de revisión se encuentra debidamente acreditada en términos de lo establecido en el artículo 31 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en virtud de que mediante acuerdo de diez de enero de dos mil diecinueve se reconoció la personalidad del Licenciado José Adán Alonso Zayas, como Subdirector de Asuntos Contencioso Administrativos y Laborales de la Fiscalía General del Estado y desde el diecinueve de octubre de dos mil diecisiete se reconoció como autorizado en términos de ley a quien interpone este recurso a nombre del actor.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1 Planteamiento del caso.

Como primer agravio, el delegado de las autoridades demandadas manifiesta que la sentencia que combate fue emitida por autoridad incompetente. Desde su óptica, ninguna de las disposiciones que se citan en la sentencia le otorga la competencia a la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa para resolver el asunto sometido a su conocimiento. Además, señala que de acuerdo con el artículo 34, fracción XIV de la Ley Orgánica de este Tribunal los magistrados de las Salas únicamente tienen la facultad de formular proyectos no así para emitir o dictar la sentencia respectiva.

Asimismo, la revisionista señaló que en fallo recurrido se sostuvo que habían prescrito las facultades de la autoridad para sancionar al actor, sin embargo, la Cuarta Sala dejó de observar que sus facultades sancionadoras estaban vigentes, toda vez que estimaron que el plazo para que las mismas se extinguieran se había interrumpido con el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidad número 384/2014, instruido en contra de la actora en primera instancia.

Además, la autoridad recurrente sostiene que existe una antinomia entre el artículo 79 de la Constitución local y el artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado vigente al momento en que se cometieron los hechos, pues ambas disponen momentos distintos para iniciar el cómputo del plazo para la prescripción de las conductas atribuidas a la actora, debiendo prevalecer, según la recurrente, el momento señalado por la Constitución local (relativo a que el plazo de tres años comienza a computarse después de que se deja el cargo), por ser la norma jerárquicamente superior.

Por su parte, el actor en su recurso de revisión hizo valer un único agravio en el cual, medularmente, se duele de que en la sentencia dictada por la Cuarta Sala se omitió hacer un pronunciamiento acerca de la forma en la que habrían de restituirse sus derechos una vez declarada la nulidad de la resolución administrativa. Para el recurrente, la consecuencia de decretar la nulidad del acto impugnado era ordenar a la demandada el pago del salario correspondiente a los quince días por los

que fue sancionada, así como la retractación de la amonestación realizada.

5.2 Problemas jurídicos a resolver.

5.2.1 Determinar si la Cuarta Sala era competente para emitir la sentencia combatida.

5.2.2 Determinar si se extinguieron las facultades sancionadoras de la autoridad demandada, respecto del procedimiento administrativo de responsabilidad número 384/2014 instruido en contra de la actora.

5.2.3 Determinar si es procedente precisar la forma y los términos en los que se debe restituir a la actora en el goce de sus derechos.

6. ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS.

6.1 La Cuarta Sala es competente para emitir la sentencia recurrida.

Según la autoridad recurrente, la Cuarta Sala no tiene competencia para la emisión de la sentencia recurrida, pues no se advierte que los preceptos legales invocados se la otorguen, además, de una interpretación que realiza sobre el artículo 34, fracción XIV señala que los magistrados solo tienen facultad para formular proyectos no así para pronunciar sentencias.

El agravio es **infundado**. Esto es así, pues el representante de la autoridad revisionista pasó por alto que la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, tiene que interpretarse en concordancia con la totalidad de los preceptos que la integran, de manera concatenada a las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás disposiciones legales.

En ese sentido, resulta pertinente señalar que en los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa¹, se

¹Artículo 1. ...



indica que este Tribunal es un órgano jurisdiccional con autonomía para dictar sus fallos, además de que sus resoluciones deben ser emitidas conforme a lo que dispone el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave entre otros ordenamientos.

Es así que el citado Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 288 fracción III, establece que las resoluciones dictadas por este Tribunal, son consideradas sentencias cuando resuelvan el juicio en lo principal, lo cual tiene íntima relación con lo dispuesto en el artículo 344 fracción II del código en cita, ya que dicho precepto señala la procedencia del recurso de revisión, precisamente en contra de las resoluciones pronunciadas por las Salas Unitarias, que decidan entre otras la cuestión planteada.

Ahora bien, de una interpretación armónica y sistemática de los preceptos y cuerpo de leyes antes invocados, resulta inconcuso que fue voluntad del legislador dotar a las Salas Unitarias que integran el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de autonomía y jurisdicción para dictar sus fallos, ya que sería absurdo interpretar -en la hipótesis sostenida por la autoridad revisionista- que las mismas solamente tuvieran la atribución de formular los proyectos de sentencia, sin facultades para emitir sus fallos, de ahí que el agravio hecho valer en tal sentido resulte infundado.

6.2 Se extinguieron las facultades sancionadoras de la autoridad demandada, respecto del procedimiento administrativo

El Tribunal es un órgano jurisdiccional con autonomía e independencia para dictar sus fallos, dotado de plena jurisdicción; parte integrante del Sistema Estatal Anticorrupción, actuando de forma coordinada con el Sistema Nacional Anticorrupción, sujeto a las bases establecidas en los artículos 113 de la Constitución Federal, 33, 67 y 76 de la Constitución del Estado, así como en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General, la Ley Estatal de Responsabilidades, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz - Llave y en el presente ordenamiento.

...

Artículo 2. Las resoluciones que emita el Tribunal serán conforme a lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, en lo que no se oponga, la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz - Llave. Se apegarán a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.

de responsabilidad número 384/2014 instruido en contra de la actora.

Según la autoridad recurrente, el fallo dictado por la Sala unitaria debe revocarse, pues contrario a lo que ahí se sostiene las facultades sancionadoras estaban vigentes dado que el plazo para que las mismas se extinguieran se había interrumpido con el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidad número 384/2014, instruido en contra del actor.

El agravio es **infundado**. Para explicar la calificativa anterior es necesario hacer las consideraciones siguientes.

Lo anterior es así, pues tal y como lo estimó la Sala de origen el artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, era el precepto vigente y aplicable al momento de que presumiblemente acontecieron los hechos imputados a la actora, el cual formaba parte del derogado capítulo VI del Código de Procedimientos Administrativos denominado "Del Procedimiento Administrativo para el Fincamiento de Responsabilidades a los Servidores Públicos", con base en el que se le siguió el procedimiento administrativo de responsabilidad.

Ahora bien, el derogado artículo 259 antes citado² refería, que las atribuciones de los órganos de control interno y del superior jerárquico para determinar responsabilidades e imponer sanciones caducaban en tres años, contados a partir de la fecha de la comisión de la infracción, la cual, de acuerdo a la resolución emitida por la propia autoridad revisionista ocurrió durante el mes de abril de dos mil trece cuando el actor en su carácter de Agente del Ministerio Público Especializado en Asuntos Indígenas, Veracruz, presumiblemente convalidó la detención de un adolescente con motivo de la puesta a su disposición por los oficiales y elementos de la entonces Agencia Veracruzana de Investigaciones.

Sin embargo, a pesar de que los hechos atribuidos al actor ocurrieron en el mes de abril de dos mil trece, no fue sino hasta el diez de agosto de dos mil diecisiete, que se dictó la resolución en el

² Artículo 259. Las atribuciones de los órganos de control interno de las autoridades y del superior jerárquico para determinar responsabilidades e imponer sanciones caducan en tres años, contados a partir de la fecha de la comisión de la infracción

procedimiento administrativo de responsabilidad 384/2014, la cual fue notificada hasta el veinticinco de agosto del año en cita, tal y como se advierte del acta de notificación personal que corre agregada a los autos del juicio de origen³, de lo que se desprende que entre las citadas fechas transcurrieron aproximadamente cuatro años con cuatro meses.

En resumen de lo anterior, se considera que la consecuencia de que la autoridad haya emitido la resolución respectiva fuera del plazo de los tres años que contemplaba la norma legal, es que se extinguieran su facultades punitivas, ya que dicho plazo comenzó a correr una vez que se cometió la infracción, tal y como lo indicaba el derogado artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, precepto que teleológicamente se estima tenía como finalidad generar seguridad y certeza jurídica al servidor público al que se le pretendiera fincar una responsabilidad, sobre el momento en que la autoridad ya no podría realizar alguna acción en su contra a fin de imponerle alguna sanción.

Ahora bien, en virtud de las consideraciones antes vertidas, y tomando en cuenta que entre la fecha de los hechos que se le imputaron a la actora en el procedimiento administrativo sancionador 384/2014 y la resolución mediante la cual se le sancionó, transcurrieron cuatro años con cuatro meses aproximadamente, resulta inconcuso que las facultades sancionadoras de la autoridad ya se habían extinguido al momento de la emisión de la resolución respectiva tal y como lo determinó la Sala de origen en el fallo combatido, de ahí que se estime infundado el concepto de impugnación hecho valer sobre el particular.

Sin que sea óbice a lo antes considerado, las manifestaciones realizadas por la revisionista en el sentido que el plazo para que se interrumpiera su facultad sancionadora se interrumpió con el inicio del procedimiento 384/2014, pues a consideración de esta alzada dicha facultad punitiva no es susceptible de interrupción si no existe disposición legal en la ley que así lo prevea, ya que estimarlo de esa forma, implicaría crear una figura jurídica que el legislador no tuvo la intención de establecer, ya que en la legislación de la materia, no se prevé algún acto que interrumpa dicho plazo, tal y como lo señala la Jurisprudencia con rubro: **"SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DEL**

³ Visible a foja 11 de autos del juicio de origen.

ESTADO DE GUANAJUATO. EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE SUS FALTAS ADMINISTRATIVAS NO ES SUSCEPTIBLE DE INTERRUPCIÓN⁴.

Tampoco deja de advertirse que la autoridad recurrente señaló una antinomia entre la Constitución local vigente al momento de los hechos atribuidos a la actora por la demandada y el artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos, aplicado por la Cuarta Sala para resolver el caso sometido a su jurisdicción. Al respecto, este órgano jurisdiccional estima que tales manifestaciones son infundadas.

Esto es así, pues aun en el supuesto de que exista una antinomia como lo refiere la revisionista, debe preferirse la aplicación del artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos atendiendo al principio pro persona incluso sin importar el rango de las normas supuestamente en conflicto, pues esta norma fija el inicio del cómputo del plazo para que opere la prescripción a partir de la comisión de la infracción, lo cual dota de seguridad jurídica al servidor público quien, con certeza, puede prever el tiempo en el que podrá ser sujeto de responsabilidad administrativa y el momento en el que la autoridad ya no podrá imponerle sanción alguna, lo que constituye una protección más amplia a su derecho.

Finalmente, en cuanto a la Jurisprudencia invocada por la autoridad en su escrito de contestación a la demanda como un argumento para reforzar su postura en el sentido de que el plazo para la prescripción se interrumpió con el inicio del procedimiento administrativo, debe señalarse que no le asiste la razón. Lo anterior se debe a que la Jurisprudencia en comento surgió con motivo de la interpretación que se realizó a una norma (la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), la cual, a diferencia de la normativa aplicable al caso resuelto por la Cuarta Sala, sí contempla expresamente el inicio del procedimiento administrativo como una causa para interrumpir la prescripción.

⁴ Jurisprudencia (Administrativa), Tesis: 2a./J. 73/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro 178135, Segunda Sala, Tomo XXI, junio de 2005, página 183.



6.3 Es procedente precisar la forma y los términos en los que se debe restituir al actor en el goce de sus derechos.

En su recurso de revisión, el actor señala como agravio que la Cuarta Sala omitió ordenar a la demandada restituirle el pago del salario correspondiente a los quince días por los que fue sancionado, así como la retractación de la amonestación realizada, lo cual era una consecuencia de decretar la nulidad del acto impugnado.

El agravio es **fundado**. Para explicarlo conviene hacer las precisiones siguientes.

De acuerdo con el artículo 327 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, 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.

En el caso, se tiene que en la sentencia dictada por la Cuarta Sala el dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve se declaró la nulidad del acto impugnado, el cual consistió en la resolución administrativa dictada por la autoridad demandada el diez de agosto de dos mil diecisiete.

En esa resolución administrativa, la autoridad determinó imponer al actor una sanción consistente en una suspensión de quince días sin goce de sueldo del cargo que venía desempeñando, así como remitir una copia certificada de dicho fallo a la Subdirección de Recursos Humanos de la Fiscalía General del Estado para que sea agregada a su expediente.

No obstante, si en la sentencia dictada por la Cuarta Sala se concluyó que la resolución administrativa era nula al haber operado el plazo por el cual se extinguieron las facultades sancionadoras de la autoridad, entonces, no existe motivo ni razón suficiente para que las sanciones sostenidas en la resolución nula persistan.

En otras palabras, declarada la nulidad de la resolución administrativa por las consideraciones que tuvo en cuenta la Cuarta Sala,

se seguía ordenar a la autoridad demandada que restituyera al actor el salario que dejó de percibir con motivo de la sanción ilegal que le impuso, así como llevar a cabo la corrección correspondiente en el expediente del actor en el sentido de que, la resolución administrativa que determinó su responsabilidad fue declarada nula.

7. EFECTOS DEL FALLO

Los efectos del presente fallo son modificar la sentencia dictada el dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve por la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, únicamente para el efecto de ordenar a la autoridad demandada que entregue el salario correspondiente a los días en que suspendió indebidamente al actor y lleve a cabo la aclaración en su expediente en torno a que la resolución administrativa dictada dentro del procedimiento administrativo 384/2014 es nula.

8. RESOLUTIVOS

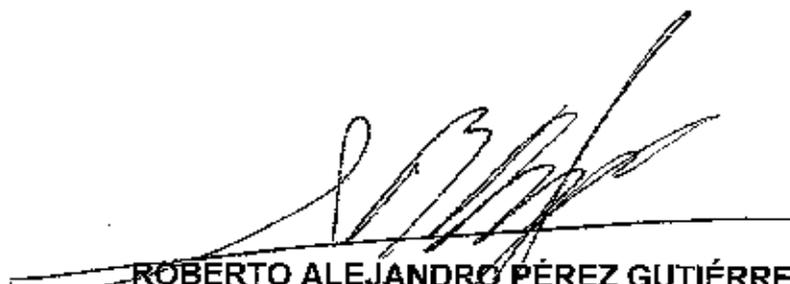
PRIMERO. Se modifica la sentencia dictada el dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve por la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz por las razones y para los efectos vertidos en este fallo.

SEGUNDO. Notifíquese personalmente al actor y por oficio a la autoridad recurrente.

TERCERO. Publíquese por boletín jurisdiccional, en términos del artículo 36 fracción XIII de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.



Así lo resolvieron por unanimidad los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, **ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ**, **LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ** y **PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ** siendo el primero de los nombrados ponente del presente fallo y con el voto concurrente del **MAGISTRADO PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**, ante el Secretario General de Acuerdos **ANTONIO DORANTES MONTOYA**, quien autoriza y da fe.



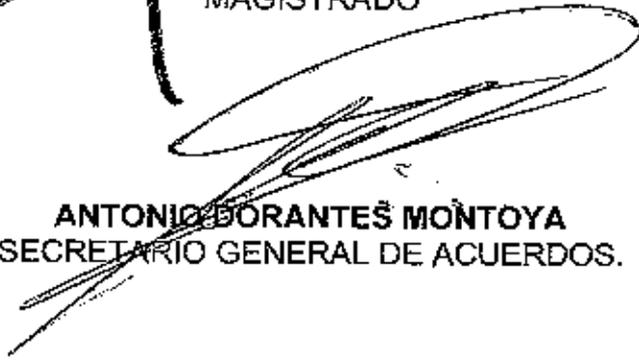
ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ.
MAGISTRADO



LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ.
MAGISTRADA



PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
MAGISTRADO



ANTONIO DORANTES MONTOYA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ EN EL RECURSO DE REVISIÓN NÚMERO 636/2019 Y SU ACUMULADO 637/2019.

Por mayoría de votos, los Magistrados integrantes de la Sala Superior en este asunto resolvieron confirmar la sentencia emitida en el juicio contencioso administrativo número **645/2017/4^ª-V** por la Magistrada titular de la Cuarta Sala Unitaria de este Tribunal Estatal de Justicia

Administrativa de Veracruz, para declarar la nulidad del acto por actualizarse la hipótesis prevista en el artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, vigente en la fecha de la comisión de la infracción, y establecer que ha operado la prescripción del plazo para determinar la responsabilidad e imponer la sanción al servidor público por haber excedido del plazo de los tres años contados a partir de la comisión de la infracción.

Razonadamente, he resuelto en ejercicio de la atribución que me confiere el artículo 34 fracción III de la Ley Orgánica de este Tribunal, emitir mi voto en contra de la argumentación que declara la nulidad del acto, por actualizarse la hipótesis prevista en el artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, ambos vigentes en la fecha de la comisión de la infracción, y establecer que ha prescrito el plazo para determinar la responsabilidad e imponer la sanción al servidor público por haber excedido del plazo de los tres años contados a partir de la comisión de la infracción.

Motivo por el que en cumplimiento al artículo 16 último párrafo de la norma en cita, expongo en el presente voto particular las razones por las que me aparto de las consideraciones aprobadas.

Para ello, esbozaré la argumentación en la que, en mi opinión, debió sustentarse la nulidad decretada.

I. Consideraciones de las que se difiere.

Se difiere de la resolución aprobada respecto de la argumentación expuesta, en el sentido de que tiene aplicación lo dispuesto en el artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos.

Dicha argumentación, en mi comprensión, se encuentra basada en los razonamientos siguientes:

- a. Que el artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos se refiere a la figura de la caducidad.
- b. Que el artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos resultaba aplicable en el caso.



c. Que el plazo de tres años, establecido en el referido artículo, transcurrió de entre el día doce de abril de dos mil trece, al día doce de abril de dos mil dieciséis.

II. Razones del disentimiento en relación con la consideración de que el plazo de tres años, establecido en el referido artículo 259, transcurrió de entre el día doce de abril de dos mil trece al día diez de agosto de dos mil diecisiete.

En el orden en el que he expuesto este voto concurrente, me interesa apuntar que, al aplicarse el artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos para trazar el plazo en el que, según el criterio mayoritario, se concretó la pérdida de facultades de la autoridad para determinar responsabilidades e imponer sanciones, se soslayó que el despliegue de la potestad punitiva de la autoridad, a través del inicio y sustanciación del procedimiento administrativo de responsabilidad, interrumpió el plazo de tres años previsto para la extinción de dicha atribución.

En otras palabras, la autoridad contaba con un plazo de tres años contados –según el multicitado artículo 259– a partir de la fecha de comisión de la infracción para determinar la responsabilidad administrativa del servidor público y, en su caso, imponerle una sanción, sí, pero ello implica que, para ejercer tal atribución, la autoridad debe dar inicio a un procedimiento administrativo especial, particularmente regulado en el artículo 251 del Código en mención.

Si se acude al segundo párrafo del artículo 251, se observa que el procedimiento tendrá lugar cuando se actualice alguno de los supuestos que motive la determinación de una responsabilidad administrativa, es decir, que aparezca, se detecte o se informe de una conducta que pudiera derivar en esa responsabilidad que se pretende determinar.

De esta circunstancia me interesa señalar que ese momento en el que se actualiza el inicio del procedimiento, bien puede presentarse al tiempo en el que se comete la infracción, bien puede presentarse de forma posterior, incluso próximo al fenecimiento del plazo de tres años marcado en el artículo 259.

Dicho de otro modo: la autoridad administrativa puede tener conocimiento de la infracción de manera inmediata a que se haya cometido, pero también puede darse el caso de que la autoridad no lo detecte de manera inmediata y se le ponga en conocimiento tal hecho de forma posterior, piénsese por ejemplo que la infracción se haya cometido en el mes de septiembre de dos mil quince, pero que la queja o denuncia mediante la cual se le informa a la autoridad tal hecho, se haya presentado en el mes de agosto del año dos mil dieciocho, es decir, un mes antes de que concluya el plazo de tres años establecido, ¿qué debe hacer la autoridad administrativa? ¿Iniciar el procedimiento administrativo y desahogarlo conforme con los plazos procedimentales dispuestos para tal efecto, a pesar de que durante su tramitación llegue a su fin el plazo de tres años establecido en el artículo 259?, ¿iniciar el procedimiento y desahogarlo sin cumplir con los plazos procedimentales dispuestos, pero asegurar que el procedimiento concluya en un mes, antes de que fenezca el plazo de tres años? o bien, ¿abstenerse de iniciar el procedimiento y desahogarlo porque, de cualquier forma, lo alcanzará el término del plazo de tres años y la atribución habrá prescrito?

En mi juicio, la autoridad administrativa, en cualquier caso, debe iniciar el procedimiento administrativo en tanto que es una cuestión de interés público conforme se estatuye en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por supuesto, el procedimiento administrativo deberá desahogarse de conformidad con los plazos procedimentales dispuestos, habida cuenta que con su cabal cumplimiento se garantiza la seguridad jurídica que debe poseer el servidor público respecto de la forma, términos y plazos en que será resuelta su situación jurídica.

Visto de ese modo, me parece que, incluso a pesar de que el Código no lo establezca de forma expresa, la interpretación sistemática y funcional de los artículos que regulan el procedimiento administrativo de responsabilidad conduce a determinar que el inicio y sustanciación del procedimiento administrativo de responsabilidad interrumpe el plazo de prescripción establecido en el artículo 259 del Código.

El motivo es este: el plazo prescriptivo de tres años se dirige a una cuestión sustantiva, que es la extinción de la facultad sancionadora de la autoridad y la correlativa liberación del servidor público de la responsabilidad y sanción, lo que significa es que la autoridad, para determinar la responsabilidad e imponer la sanción, debe desplegar su facultad dentro de ese plazo de tres años, pero en ningún modo concibo que dicha disposición constituya un impedimento para que, de llegar a su fin el plazo de tres años y esto tuviera lugar durante la tramitación cabal del procedimiento, sea determinada la responsabilidad y sea impuesta la sanción que en el caso corresponda. De manera firme creo que ese no es el sentido de la disposición, pues entenderlo así tomaría nugatorios los términos dispuestos de forma específica para sustanciar el procedimiento administrativo de responsabilidad y se sujetaría una cuestión procedimental a la regulación de una cuestión sustantiva.

Así, en mi consideración, la autoridad debe ejercitar su facultad e iniciar el procedimiento dentro de ese plazo de tres años, pero una vez iniciado el procedimiento, deberá ceñirse a los plazos establecidos para el inicio, tramitación y resolución del procedimiento administrativo. En otras palabras, la autoridad ya desplegó su facultad dentro de los tres años que tenía para hacerlo, ahora, el plazo para determinar lo sustantivo debe interrumpirse en tanto tiene lugar lo procedimental, con lo que se permite el correcto y puntual desahogo del procedimiento en el que, desde luego, deberán garantizarse las formalidades esenciales para asegurarle al servidor público su derecho de defensa.

Lo dicho no quiere decir que, una vez iniciado el procedimiento dentro de los tres años que la autoridad tenía para ello, ésta podrá dejar de actuar y mantener el procedimiento sin resolver la situación jurídica del servidor público, de manera indefinida. Para evitar esto último, fueron dispuestos los plazos a seguir dentro del procedimiento administrativo de responsabilidad, y ante su incumplimiento, estimo que tendrá lugar la caducidad y no la prescripción.

III. Solución propuesta.

Con base en las consideraciones que he anotado en este voto concurrente, respetuosamente considero que debió prescindirse de la aplicación del artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos

para sustentar la nulidad de la resolución administrativa impugnada y, en su lugar, estimo que ésta debió decretarse por las razones siguientes:

- a. La caducidad del procedimiento administrativo se concretó como consecuencia de que la autoridad administrativa no emitió su resolución dentro de los quince días siguientes a la audiencia, conforme lo ordenaba el artículo 251 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos. La caducidad, entonces, tuvo como efecto la extinción de los actos procesales concretados sin necesidad de declaración.

En mi juicio, 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, y de seguridad jurídica, por otra 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, principio que conforme lo estimó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe encontrarse presente en un procedimiento sancionatorio.⁵

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



PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Magistrado

⁵ Corte IDH, *Caso López Mendoza vs. Venezuela*, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 1 de septiembre de 2011, párr. 205.
En http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf