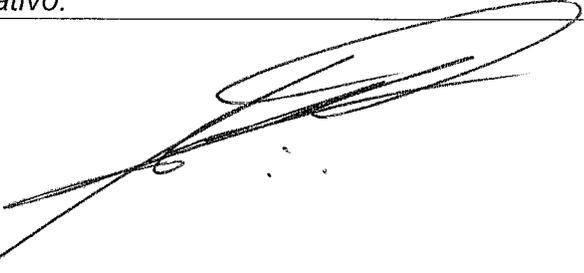


## **Leyenda de clasificación en modalidad de confidencial**

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>185/2019 (Recurso de revisión)</b>
Las partes o secciones clasificadas	<b>Nombre del actor</b>
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	28 de noviembre de 2019 ACT/CT/SO/09/28/11/2019



**TOCA DE REVISIÓN: 185/2019.**

RELATIVO AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: 351/2017/4ª.

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.

DEMANDADA: FISCAL GENERAL DEL ESTADO.

TERCERO INTERESADO: NO EXISTE.

MAGISTRADO TITULAR: ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ.

SECRETARIO: FERNANDO GARCÍA RAMOS.

**XALAPA-ENRÍQUEZ,  
VERACRUZ, A  
VEINTINUEVE DE MAYO  
DE DOS MIL DIECINUEVE.**

**SENTENCIA DEFINITIVA** que confirma 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 impuso una sanción al actor consistente en una suspensión por quince días sin goce de sueldo del puesto que desempeñaba.

**1. ANTECEDENTES DEL CASO**

1.1. El quince de febrero de dos mil diecinueve, la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa dictó resolución en el expediente 351/2017/4ª-III que promovió **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 contra del Fiscal General del Estado, demandando la nulidad de la resolución administrativa dictada el dos de mayo de dos mil diecisiete. La Cuarta Sala declaró la nulidad del acto impugnado y ordenó a la demandada cubrir al actor el salario que dejó de percibir durante los días en que fue suspendido sin goce de sueldo de su puesto.

1.2 Inconforme con la resolución descrita en el párrafo anterior, el Licenciado José Adán Alonso Zayas, en representación de la

demandada, promovió recurso de revisión, el cual se radicó bajo el número de Toca 185/2019 y se turnó al Magistrado Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez para que elaborara el proyecto de resolución.

**1.3** El veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, el Pleno de este Tribunal aprobó los acuerdos número TEJAV/04/09/19 y TEJAV/04/10/19 mediante los cuales habilitó a la Secretaria de Acuerdos de la Tercera Sala Eunice Calderón Fernández, como magistrada habilitada para suplir la ausencia del magistrado Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez, quedando integrada la Sala Superior además, por los magistrados Luisa Samaniego Ramírez y Pedro José María García Montañez.

## **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**

El recurso de revisión que por esta vía se resuelve, reúne 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 la cuestión planteada en el juicio de origen 351/2017/4<sup>a</sup>-III del índice de la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz.

## **4. LEGITIMACIÓN**

La legitimación de la parte recurrente 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 al Licenciado José Adán Alonso Zayas se le tuvo debidamente reconocida su personalidad mediante acuerdo de doce de junio de dos mil dieciocho, lo que lo faculta para la interposición del medio de impugnación.

## **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.

En el segundo agravio, señala que en la sentencia recurrida no se exponen las diferencias entre la caducidad y la prescripción, ni se dan a conocer las razones o motivos que se tomaron en consideración para determinar la nulidad del acto impugnado.

En esa línea, señala que tal y como lo estableció la Cuarta Sala entre las normas vigentes al momento de la comisión de la infracción se encuentra el artículo 79, último párrafo de la Constitución Política del Estado, de acuerdo con el cual la responsabilidad administrativa prescribirá a los tres años siguientes al término del cargo del servidor público.

Por tanto, de acuerdo con el recurrente si el actor del juicio actualmente se encuentra prestando sus servicios para la Fiscalía General del Estado es evidente que el plazo de tres años siguientes al término del cargo del servidor público aun no comienza a correr ni mucho menos ha fenecido, pues si bien la infracción ocurrió en dos mil doce, lo cierto es que la facultad de la Fiscalía General del Estado para

sancionar al actor empezaría a computarse a partir de que se extinga la relación laboral que los une.

Según el recurrente no es obstáculo para arribar a la determinación anterior, el hecho de que el artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado vigente al momento en que ocurrieron los hechos, disponga que la facultad de los órganos de control interno de las autoridades y del superior jerárquico para determinar responsabilidades e imponer sanciones, caduca en el término de tres años contados a partir de la comisión de la infracción.

Lo anterior es así por dos razones. En primer lugar, en atención a la esencia de la norma se entiende que el legislador no quiso referirse al término de caducidad, sino al de prescripción. En seguida, porque de conformidad con el artículo 80 de la Constitución Política del Estado de acuerdo con la cual, en el Estado de Veracruz, será ley suprema la Constitución y leyes federales, los tratados internacionales y la Constitución estatal. Así, al encontrarnos ante una antinomia entre la norma del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado y la de la Constitución Política del Estado se debe atender al criterio jerárquico para superarla, esto es, la norma del código debe ceder ante la norma de la Constitución local.

## **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 la sentencia recurrida analizó las figuras de caducidad y prescripción.

**5.2.3** Determinar si existe una antinomia entre la Constitución local y el Código de Procedimientos Administrativos aplicables al caso.

**5.3 Método bajo el que se abordará el estudio de los problemas jurídicos a resolver, derivado de los agravios hechos valer por los recurrentes.**



Se analizará el estudio de los problemas jurídicos atendiendo a los agravios de la parte recurrente y de resultar fundados, se realizará el examen respectivo de conformidad con la fracción III del artículo 347 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado.

## **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, porque en el primer considerando de la sentencia dictada por la Cuarta Sala se advierte que citó el artículo 116, fracción V de la Constitución Federal, 67, fracción VI de la Constitución Local, 1, 2, 4, 5, 8, 23 y 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; 1, 2, 4, 5, 7, 325 y 327 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado.

Al respecto, esta Sala Superior estima que la fundamentación señalada por la Cuarta Sala es suficiente y justifica su actuación, habida cuenta que los preceptos constitucionales, respectivamente, establecen la creación y naturaleza de este Tribunal como órgano constitucional autónomo.

Por su parte, los artículos legales invocados justifican la competencia de la Cuarta Sala en el presente asunto. Por su importancia se destaca que el artículo 23 de la ley en mención, el cual señala que las Salas del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa conocerán de los asuntos que por orden aleatorio les sean turnados por

el secretario General de Acuerdos, conforme lo dispone esta Ley y el Reglamento Interior del Tribunal.

Por su parte, el artículo 24 de la misma ley dispone que las Salas del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa conocerán de aquellos actos de autoridad, que se promuevan contra las resoluciones definitivas, y en su fracción IV, prevé aquellas que son dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

De la normativa anterior, se desprende que el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa está formado por Salas y que éstas tendrán competencia para conocer de los asuntos que les sean turnados, por orden aleatorio, por el Secretario General de Acuerdos de dicho tribunal; de igual forma, se contempla su competencia para conocer del juicio administrativo que se promueva en contra de las resoluciones que sean dictadas por las autoridades administrativas y que pongan fin a un procedimiento como aconteció en el caso sometido al conocimiento de la Cuarta Sala.

En la especie, el actor combatió una resolución que firmó el Fiscal General del Estado, en la que se determinó su responsabilidad administrativa y se le impuso como sanción una suspensión de quince días sin goce de sueldo del puesto que desempeñaba. Esa resolución forma parte de los actos de autoridad que son competencia de este Tribunal a través de sus salas, por lo que se concluye que la sentencia combatida fue dictada por autoridad competente.

No se pasa por alto que, el recurrente propone en su escrito recursal una interpretación del artículo 34, fracción XIV de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa en el sentido de que la misma solo otorga a los magistrados la competencia de formular proyectos de sentencias.

Al respecto, se estima que tales manifestaciones son infundadas pues dicha fracción no debe leerse de manera descontextualizada o en sentido restrictivo, pues no debe perderse de vista que el artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia confiere a los magistrados la facultad de conocer del juicio contencioso administrativo,



por lo que la fracción que cita el recurrente debe entenderse referida a la atribución de los magistrados para formular los proyectos de las ejecutorias que se emiten cuando integran Sala Superior, instancia en la cual los asuntos son resueltos de forma colegiada y no individual.

## **6.2 La sentencia combatida sí analizó las figuras de caducidad y prescripción.**

Según el recurrente, señala que en la sentencia recurrida no se exponen las diferencias entre la caducidad y la prescripción, ni se dan a conocer las razones o motivos que se tomaron en consideración para determinar la nulidad del acto impugnado.

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

En principio, debe recordarse que en la sentencia recurrida la Cuarta Sala inició el estudio de los conceptos de impugnación del actor, con base en el artículo 325, fracción IV del Código de Procedimientos Administrativos, de acuerdo con el cual las sentencias que dicte el Tribunal deberán contener el análisis de todas las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de alguna sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o resolución impugnados.

En ese tenor, la Cuarta Sala se avocó al estudio del tercer concepto de impugnación de la demanda, pues estimó que con el mismo el actor alcanzaba su pretensión final y al encontrarlo fundado, declaró la nulidad lisa y llana del acto impugnado.

En el tercer concepto de impugnación al que se alude, de manera medular, el actor hizo valer la prescripción de la facultad de la autoridad para sancionar. Esto, en razón de que habían transcurrido más de tres años desde la fecha en que presuntamente se cometió la infracción, e invocó en su favor lo dispuesto por el artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado vigente al momento en que ocurrieron los hechos.

Al respecto, la Cuarta Sala tuvo por acreditado que la fecha en la que se llevó a cabo la irregularidad atribuida al actor fue el veintiuno de agosto de dos mil doce, por lo que el plazo para determinar la responsabilidad e imponer la sanción al servidor público caducó a los tres años contados a partir de la comisión de la infracción, esto es, el veintiuno de agosto de dos mil quince y que, tal como se desprendía de las actuaciones del procedimiento administrativo la resolución emitida por la autoridad demandada dentro del procedimiento administrativo de responsabilidad 054/2014 se pronunció el dos de mayo de dos mil diecisiete, aproximadamente seiscientos diecinueve días con posterioridad a la fecha en que la autoridad debía determinar la responsabilidad e imponer la sanción.

La Cuarta Sala insiste y señala que la atribución de la autoridad demandada caducó, pues si bien se pronunció la resolución administrativa ello ocurrió fuera de los tres años a que hacía referencia el artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado vigente en la época de la comisión de la infracción.

Si bien, la Cuarta Sala mencionó el término *caducidad* al iniciar el examen de la prescripción hecha valer por el actor, lo cierto es que lo hizo en atención a que, de acuerdo con la literalidad de la norma es éste el término que el legislador utilizó en el artículo 259 del código en cita; no obstante, más adelante la Cuarta Sala se hace cargo del estudio en torno a las figuras jurídicas de caducidad y prescripción.

En primer lugar, reconoció que en el procedimiento administrativo sancionador, existen las figuras de la prescripción y caducidad, sin embargo anotó que la diferencia entre una y otra residía en que, la primera cobra vida jurídica desde la fecha en que la infracción es cometida e implica, por el simple transcurso del tiempo, la pérdida de la facultad punitiva de la autoridad; en cambio, la caducidad se actualiza por inactividad procesal.

En ese sentido, anotó que si bien el artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, establecía que las atribuciones de las autoridades para determinar responsabilidades e imponer sanciones *caducaban* en tres años contados a partir de la



fecha de la comisión de la infracción; lo cierto era que existía una confusión en el legislador sobre los términos de caducidad y prescripción. Por lo que el artículo del código en comento, en realidad fijó un plazo de prescripción de las facultades de la autoridad para sancionar y no uno de caducidad.

Para sostener lo anterior, la Cuarta Sala señaló que los artículos 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Veracruz, establecían el término de siete y tres años, respectivamente, a partir de que se cometió la infracción para que la autoridad ejerciera sus facultades e impusiera sanciones por faltas graves y no graves. En ese sentido, debía entenderse que la facultad sancionadora de la autoridad prescribe y no caduca como equivocadamente se señalaba en el multicitado artículo 259.

La Cuarta Sala abundó. Sostuvo que la confusión entre ambas figuras jurídicas se explicaba también a partir de que las facultades de una autoridad para sancionar a un servidor público no caducan, sino que en todo caso prescriben y es la instancia, es decir, el procedimiento iniciado el que es susceptible de caducar.

Entonces, lo infundado del agravio reside en que contrario a lo manifestado por el recurrente la Cuarta Sala sí expuso las diferencias entre las figuras jurídicas de la caducidad y la prescripción, en las que medularmente anotó que la prescripción opera sobre las facultades de la autoridad para sancionar y que la caducidad es la que se actualiza sobre los procedimientos instaurados por inactividad procesal.

Además, señaló las razones por las que consideró que en el caso se actualizó la prescripción. Sobre el particular enfatizó que dentro de los conceptos de impugnación del actor se hizo valer el argumento relativo a la prescripción de las facultades de la autoridad para resolver el procedimiento e imponer la sanción correspondiente.

En ese sentido, la Cuarta Sala tuvo por acreditado, de acuerdo con las manifestaciones de la autoridad en la contestación de la demanda, que los hechos que motivaron el procedimiento

administrativo ocurrieron el veintiuno de agosto de dos mil doce, por lo que a partir de ese momento hasta el día en que se dictó la resolución combatida transcurrió en exceso el término de tres años por lo que se actualizó la prescripción de las facultades sancionadoras.

**6.3 No existe una antinomia entre la Constitución local y el Código de Procedimientos Administrativos aplicables al caso.**

Según el recurrente, existe una antinomia entre la Constitución Política del Estado y el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado vigentes al momento en que ocurrieron los hechos, en cuanto al momento en que debe comenzar a computarse el término para que opere la prescripción.

A su decir, mientras el último párrafo del artículo 79 de la Constitución del Estado señalaba que la responsabilidad administrativa prescribirá a los tres años siguientes al término del cargo, en el artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos se previó que ese término comenzaba a correr a partir de que se cometía la infracción. Cabe señalar que, aunque el código hacía referencia al concepto de *caducidad*, debe entenderse que en realidad estableció un término para la prescripción como ha quedado explicado en el problema jurídico anterior.

Lo anterior se esquematiza en el cuadro siguiente:

Constitución Política del Estado de Veracruz	Código de Procedimientos Administrativos para el Estado
Artículo 79... ... ... ... ... ... ... La legislación determinará las obligaciones de los servidores públicos, los procedimientos, las sanciones y las autoridades encargadas de aplicarlas. <b>La responsabilidad administrativa, prescribirá a los tres años siguientes al término del cargo.</b>	Artículo 259. Las atribuciones de los órganos de control interno de las autoridades y del superior jerárquico para determinar responsabilidades e imponer sanciones <b>caducan en tres años, contados a partir de la fecha de la comisión de la infracción.</b>

El subrayado es propio de este fallo.

A partir de lo anterior, el recurrente sostiene que debe atenderse al artículo 80 de la Constitución local que establece la supremacía de esa constitución, así como al principio de derecho para resolver antinomias según el cual, la ley de rango inferior debe ceder a la de rango superior. Así, estima que el término para computar la prescripción inicia a partir de que el servidor público termine su encargo y, como en la especie tal supuesto no ha acontecido, entonces concluye que no ha prescrito su facultad sancionadora, por lo que es incorrecto que así lo haya considerado la Cuarta Sala.

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

El recurrente parte de la premisa equivocada consistente en que existe una antinomia en el ordenamiento jurídico veracruzano. No obstante, este órgano jurisdiccional considera que no existe tal antinomia. Lo anterior es así, pues debe tomarse en consideración el contexto normativo en el que surge la porción normativa de la constitución local que invoca en su escrito recursal, es decir, el último párrafo del artículo 79.

Así, debe señalarse que la reforma al artículo en comento fue parte de un decreto por el que se derogaron y modificaron las disposiciones de la Constitución Política del Estado y que se publicó en la Gaceta Oficial del Estado, Órgano de Gobierno del Estado el tres de febrero del año dos mil.

Dentro de las reformas aludidas, se contempló la adición del Título Quinto, compuesto de un solo capítulo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos. Ese capítulo estaba integrado por cuatro artículos que iban del 76 al 79 de la Constitución local.

Como la denominación del Título sugiere, se establecían las responsabilidades en que podían incurrir los servidores públicos, la cual provenía de las faltas o delitos en que incurrieran en el desempeño de

sus funciones y podía ser política, penal y administrativa. En este punto debe destacarse que el artículo 76 (que es el artículo con el que inicia el Título Quinto denominado “*de las responsabilidades de los servidores públicos*”), no otorgó una definición de lo que debía entenderse por *servidores públicos*.

De acuerdo con el decreto de reformas en comento, se establecieron diferentes mecanismos atendiendo al tipo de faltas y responsabilidades en que podrían incurrir los servidores públicos. Así, se reguló:

- El juicio político por actos u omisiones que conforme a la ley afecten a los intereses públicos fundamentales y a su correcto despacho (responsabilidad política);
- La declaración de procedencia por la comisión de delitos durante el tiempo de su cargo (responsabilidad penal), y
- La aplicación de sanciones administrativas consistentes en suspensión, destitución e inhabilitación, así como de carácter pecuniario por actos u omisiones contrarios a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones (responsabilidad administrativa).

Ahora bien, los dos primeros mecanismos (juicio político y declaración de procedencia, previstos en los artículos 77 y 78, respectivamente), sí señalan un catálogo de los servidores públicos que pueden ser sometidos ya sea a juicio político, o bien, a la declaración de procedencia.

Los servidores públicos señalados para el caso de la responsabilidad política son, a saber: 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 y el Secretario Ejecutivo del Instituto electoral Veracruzano; los titulares o sus equivalentes, de las entidades de la administración pública estatal y municipal. Para el caso de la responsabilidad penal mediante la declaración de procedencia el listado



es el mismo, pero se adiciona al Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

Tanto para determinar la responsabilidad política como para determinar la responsabilidad penal, la Constitución previó mecanismos de substanciación que protegen las garantías de audiencia y debido proceso de los servidores públicos enunciados. En el caso de la responsabilidad política se previó que el juicio político debía ser sustanciado ante el Congreso del Estado y resuelto por el Tribunal Superior de Justicia, mientras que en el caso de la declaración de procedencia la separación del cargo del servidor público ocurre después de que el órgano legislativo así lo acuerde por las dos terceras partes de sus integrantes.

También se destaca que, en ambos casos la Constitución estableció plazos para la prescripción. Así, en la responsabilidad política el penúltimo párrafo del artículo 77 dispuso **que ésta se exigirá durante el periodo en el cual el servidor público ejerza el empleo, cargo o comisión, o dentro del año siguiente a partir de que concluya su mandato**. De lo anterior puede desprenderse, que la facultad para sancionar la responsabilidad política puede ejercerse mientras el servidor se encuentre en el cargo.

Por su parte, el artículo 78 de la Constitución local en su cuarto párrafo señaló que la responsabilidad penal será **exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal** y acotó una restricción en el sentido de que dichos plazos, tratándose de servidores públicos nunca serían inferiores a tres años. Aquí es importante destacar que en el mismo párrafo se contempló una porción normativa relativa a que los **plazos de prescripción se interrumpirían en tanto el servidor público se encuentre en el desempeño de su cargo**.

Algo distinto ocurre con el artículo 79 del decreto de reforma constitucional que se analiza, el cual se encargó de prever la responsabilidad administrativa. Las diferencias residen en que aquí no se estipuló un catálogo de los servidores públicos a quienes se les podría determinar responsabilidad administrativa y se remitió a la legislación secundaria la regulación de los términos en los que se

aplicaría las sanciones consistentes en suspensión, destitución, inhabilitación y las de carácter pecuniario.

El último párrafo de este artículo es del tenor literal siguiente:

“...

*La legislación determinará las obligaciones de los servidores públicos, los procedimientos, las sanciones y las autoridades encargadas de aplicarlas. **La responsabilidad administrativa, prescribirá a los tres años siguientes al término del cargo.**”*

El subrayado es propio de este fallo.

De lo anterior, se advierte que en este párrafo se contemplaron dos hipótesis normativas. La primera en sintonía con todo el artículo 79 contiene otra remisión a la ley para que sea ésta la que defina las obligaciones, procedimientos, sanciones y autoridades encargadas de aplicarlas. En la otra norma (de manera similar a las disposiciones constitucionales en materia de responsabilidad política y penal recién analizadas), se prevé directamente un plazo para la prescripción de la responsabilidad administrativa, así como el momento en que ésta debe comenzar a computarse. Esta última norma es la que, a decir del recurrente, se opone al contenido de la prevista en el artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado.

Al respecto, este órgano jurisdiccional considera que no existe antinomia, pues la norma contenida en el último párrafo del artículo 79 de la Constitución local se encuentra referida únicamente a los servidores públicos que enuncian los artículos 77 y 78 de la Constitución local, por lo tanto, es correcta la determinación de la Cuarta Sala de tomar en cuenta el artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado al resolver el asunto que fue sometido a su consideración.

En efecto, el plazo de prescripción de tres años siguientes al término del cargo resulta aplicable exclusivamente a: Diputados, Gobernador, Secretarios del Despacho, Procurador General de Justicia, Contralor General; Magistrados; Presidentes Municipales o de Concejos Municipales y Síndicos; Consejero Presidente, Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto electoral Veracruzano; los titulares o sus equivalentes, de las entidades de la administración pública estatal y



municipal y al Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

Es así, pues debe tomarse en cuenta el lugar en el que se ubicó la hipótesis normativa contenida en el artículo 79 de la Constitución. Esto es, en el Título Quinto, Capítulo I denominado *de las responsabilidades de los servidores públicos*, contenido en el decreto publicado el tres de febrero de dos mil.

Como se vio, mientras que la Constitución local dispuso que las responsabilidades política y penal podían ser atribuidas a un determinado catálogo de servidores públicos, la administrativa quedó abierta, es decir, la Constitución no distinguió cuáles servidores públicos eran susceptibles de actualizar algún supuesto de responsabilidad administrativa.

En ese sentido, el artículo 79 dispuso que fuera el legislador ordinario el que definiera las cuestiones sustantivas relacionadas con este tipo de responsabilidad, tales como las obligaciones de los servidores públicos, los procedimientos, las sanciones y las autoridades encargadas de aplicarlas. Sin embargo, en la parte final de ese artículo, de manera aparentemente discordante con el resto del contenido de ese precepto que ordena una remisión a la ley, se previó una cuestión sustantiva relativa al término de la prescripción y el momento en que debe comenzar a computarse.

Como se dijo, el enunciado final del artículo 79 se dirige a los servidores públicos que sí se están expresamente mencionados a lo largo del Título Quinto Capítulo I *de las responsabilidades de los servidores públicos*, aunque en otros artículos, pues son éstos los que sí cuentan con términos previstos desde la Constitución para que opere la prescripción en cuanto a las responsabilidades política y penal.

Estimar lo contrario, esto es, pensar que el enunciado en comento apunta a que todos los servidores públicos (sin distinción alguna) que cometan una infracción administrativa deberán esperar tres años después de concluido el cargo para que opere en su favor la prescripción (como lo propone el recurrente), enfrenta el obstáculo de ser señalada como una norma excesiva y falta de proporcionalidad,

pues equivaldría a someter a un servidor público a un procedimiento durante todo el tiempo que dure en su cargo o empleo, lo cual no genera seguridad y certeza jurídica al servidor público investigado, que desconocería con exactitud el momento en que la autoridad ya no podrá realizar alguna acción en su contra.

Para ilustrar lo anterior, basta citar a manera de ejemplo a cualquier empleado de la Fiscalía General del Estado (como el actor en el juicio de nulidad), que al haber sido sometido a un procedimiento en el primer año de su labor en esa institución no reciba la respectiva resolución durante los veinte o treinta años en que haya ocupado el mismo cargo y se le sancione una vez retirado, dentro de los tres años que indicaba el artículo 79 Constitucional. El ejemplo anterior evidencia la carga desproporcionada que implica una interpretación de la norma como la propuesta por el recurrente.

Sin embargo, esa misma disposición (*La responsabilidad administrativa, prescribirá a los tres años siguientes al término del cargo*), podría transitar si la entendemos referida a aquéllos servidores que en razón de la jerarquía de sus cargos tienen una protección especial para ser sujetos de responsabilidad. Tal es el caso de los servidores públicos enunciados en los artículos 77 y 78 del multicitado decreto de reforma constitucional.

El artículo 79 (donde se contiene la norma que el recurrente señala como opuesta a la del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado), forma parte del mismo capítulo y título concerniente a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por lo que la interpretación que se haga del mismo no puede obviar esta situación sobre la base del argumento de sede material, de acuerdo con el cual, la atribución o justificación de un enunciado se realiza a partir del lugar que ocupa en el contexto normativo del que forma parte.

Así, no puede pasarse por alto que la Constitución se hizo cargo de señalar que la responsabilidad política solo podía exigirse mientras el servidor público ejerciera el empleo, cargo o comisión, mientras que la responsabilidad penal sería exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal. En ambos casos, la



Constitución señala claramente a qué servidores se refiere, los cuales están protegidos por un procedimiento como el juicio político o la declaración de procedencia y también en ambos casos con la aprobación previa del Congreso del Estado por una votación calificada en la que se determine proceder en su contra.

De lo anterior, es claro que los servidores públicos enunciados en los artículos 77 y 78 de la Constitución tienen una regulación especial de fuente constitucional. No así, el resto de los servidores públicos que desempeñen algún cargo, empleo o comisión al servicio del Estado. **De ahí que, los plazos de prescripción de la responsabilidad administrativa para ellos deban contenerse en la propia constitución y no en ordenamientos diversos.**

Se explica. El artículo 79 Constitucional se componía por tres párrafos y en cada uno de ellos se contemplaba una remisión a legislación secundaria para definir aspectos relativos a la responsabilidad administrativa. Sin embargo, en el último de los párrafos se dispone un plazo de prescripción y el momento en que ésta debe comenzar a computarse.

Al respecto, se sostiene que el artículo puede parecer disfuncional en principio, pues encarga al legislador secundario la regulación de las cuestiones relacionadas con la aplicación de las sanciones, las sanciones en sí mismas y los procedimientos para aplicarlas y al mismo tiempo establece un plazo relacionado con esas sanciones, el cual será de tres años siguientes a que el servidor deja el cargo.

Es decir, en un primer momento pudiera pensarse que es incongruente el hecho de que la Constitución, por un lado, reserve a la ley la regulación de los procedimientos administrativos, pero por otro establezca el plazo de la prescripción de las sanciones y el momento para computarse. Sin embargo, la disposición bajo análisis adquiere funcionalidad si se entiende que esa previsión está destinada exclusivamente a los servidores públicos enunciados en los artículos 77 y 78 estudiados.

Esto es así, porque en esos artículos en los que la Constitución previó la responsabilidad política y penal, sí se preocupó por establecer lo relativo a la prescripción, por lo que lo lógico sería que tratándose de la responsabilidad administrativa la Constitución contemple el plazo de la prescripción para estos mismos servidores públicos, así como el momento en que para éstos debe comenzar a computarse. En otras palabras, así como la Constitución se encargó de estipular la prescripción para la responsabilidad política y penal de estos servidores públicos, en el artículo 79 contempla el plazo para la prescripción de la responsabilidad administrativa para estos servidores.

Es decir, la Constitución regula directamente la responsabilidad (en sus tres vertientes: política, penal y administrativa), solo de algunos de sus servidores públicos, aquéllos que por la envergadura de sus funciones o la trascendencia de sus decisiones así lo ameriten y que se encuentran señalados en el Título Quinto en estudio. Tan es así, que las normas para substanciar los respectivos procedimientos de responsabilidad están previstas en la Constitución del Estado.

En ese contexto, es válido afirmar que cuando el último párrafo del artículo 79 Constitucional dispone el plazo de prescripción para la responsabilidad administrativa es de tres años siguientes al cargo, debe entenderse que se refiere únicamente a los servidores públicos que se resaltan en el propio Título Quinto, pues dada la naturaleza de sus funciones son los que tienen establecidos desde la Constitución los plazos para adquirir derechos o librarse de obligaciones y será la ley la que defina los plazos de la prescripción y el momento en que ésta inicia para el resto de los servidores públicos del Estado.

La interpretación anterior no vulnera la certeza jurídica de esos servidores públicos, pues debe recordarse que una similar disposición se contiene en el quinto párrafo del artículo 78 cuando dispone que los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los cargos a los que hace referencia ese artículo.

En suma, a diferencia de lo expuesto por el recurrente la norma contemplada en el último párrafo del artículo 79 de la Constitución del Estado vigente al momento en que ocurrieron los hechos, no constituye una antinomia con la contenida en el artículo 259 del Código de



Procedimientos Administrativos del Estado, pues la misma no resultaba aplicable al actor del juicio de nulidad, ya que se encuentra dirigida únicamente a los que se enuncian en el Título Quinto Capítulo I del decreto de reformas vigente al momento en que sucedieron los hechos. Por tanto, al no existir un conflicto de normas es conforme a derecho que la Cuarta Sala haya aplicado el artículo 259 del código en cita para resolver el asunto sometido a su consideración, de ahí que lo procedente sea confirmar la sentencia recurrida.

## **7. EFECTOS DEL FALLO**

Los efectos del presente fallo son confirmar la sentencia dictada el quince de febrero de dos mil diecinueve por la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz.

## **8. RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Se confirma la sentencia dictada el quince de febrero de dos mil diecinueve por la Cuarta Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz.

**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 mayoría de votos los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, **MAGISTRADAS LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ, MAGISTRADA HABILITADA EUNICE**

**CALDERÓN FERNÁNDEZ, EN SUPLENCIA POR LICENCIA DEL MAGISTRADO ROBERTO ALEJANDRO PÉREZ GUTIÉRREZ, EN CUMPLIMIENTO A LOS ACUERDOS TEJAV/04/09/19 Y TEJAV/04/10/19 APROBADOS EN LA CUARTA SESIÓN ORDINARIA DE FECHA VEINTICUATRO DE ABRIL DEL AÑO DOS MIL DIECINUEVE DEL PLENO DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, con el voto en contra del MAGISTRADO PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ siendo la Magistrada Habilitada la ponente del presente fallo, ante el Secretario General de Acuerdos ARMANDO RUÍZ SÁNCHEZ, quien autoriza y da fe.**

**LUISA SAMANIEGO RAMÍREZ.**  
MAGISTRADA

**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ.**  
MAGISTRADO

**EUNICE CALDERÓN FERNÁNDEZ.**  
MAGISTRADA HABILITADA

**ARMANDO RUÍZ SÁNCHEZ.**  
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

**VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ EN EL RECURSO DE REVISIÓN NÚMERO 185/2019.**

En ejercicio de la atribución que me confiere el artículo 34, fracción III, de la Ley Orgánica de este Tribunal, emito mi voto en contra de la resolución mayoritaria y, en cumplimiento al artículo 16, último párrafo, de la Ley Orgánica en cita expongo los motivos de mi disenso.

Por resultarme de mayor facilidad me referiré en primer término a los motivos por los que me separo de las consideraciones de mayoría, posteriormente expondré la forma en la que a mi juicio debe resolverse la antinomia existente y, finalmente, haré la aclaración sobre el porqué

emito un voto particular, es decir, en contra del sentido del fallo y no únicamente de sus consideraciones.

**a) Motivos del desacuerdo.**

En cuanto al contexto normativo: pareciera que ante la falta de definición en el artículo 76 de la Constitución local de quiénes son servidores públicos, se asumió que había que acudir a los enunciados en los artículos 77 y 78.

No comparto ese razonamiento porque considero que el último párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al momento de los hechos, permitía que se acudiera a dicho artículo para colmar la omisión. El precepto disponía que las Constituciones de los Estados debían precisar, en los mismos términos del primer párrafo de ese artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñaran empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Entonces, al no precisarlo la Constitución local, estimo válido aplicar directamente el párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Federal y contemplar como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial del Estado de Veracruz, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso del Estado, en la Administración Pública Estatal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución local les otorgue autonomía.

De esta manera, pienso que se despeja que la mención de determinados servidores públicos en los artículos 77 y 78 de la Constitución local no constituye la definición de quiénes son servidores públicos para efectos de las responsabilidades previstas en el Título quinto, Capítulo I, sino solo la previsión de quiénes de entre todos los servidores públicos podrán ser sujetos al juicio político y a la declaración de procedencia.

Entendido así, no se justifica la consideración mayoritaria atinente a que, como consecuencia del lugar en el que se ubica la disposición normativa, el artículo 79 debe entenderse referido únicamente a los servidores públicos enunciados para efectos de la responsabilidad política y la declaración de procedencia, porque eso equivale a asumir que el Título quinto, Capítulo I de la Constitución local solo contempla como servidores públicos a los enunciados en los artículos 77 y 78 y no es así, el Título y Capítulo en mención se refiere a los servidores públicos en general, que al no ser precisados deben entenderse en los mismos términos que el párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Federal.

Con este razonamiento niego que haya servidores públicos con una regulación especial de fuente constitucional y servidores públicos sin ella, en mi opinión, todos los servidores públicos encuentran una regulación en la Constitución tanto federal como local, mientras que las previsiones contenidas en los artículos 77 y 78 de la norma estatal son eso: previsiones particulares para casos específicos, a saber, juicio político y declaración de procedencia.

Ahora, por cuanto hace al argumento de la protección especial según la jerarquía del cargo, con el que se pretendió justificar la distinción que se hizo entre servidores públicos, me parece que se llega al extremo de dotar a determinados a servidores públicos de una especie de inmunidad para efectos de la responsabilidad administrativa, que no fue expresamente dispuesta por el constituyente.

Me explico. El criterio mayoritario acudió a la jerarquía de los cargos, la importancia de las funciones o la trascendencia de las decisiones como punto de partida para diferenciar a unos y otros servidores públicos. Lo estimo válido si esta distinción se hace para efectos de la responsabilidad política y la declaración de procedencia para la responsabilidad penal, porque en efecto, al disponer el juicio político o la inmunidad procesal conocida como *fuero*, se pensó en sujetar solo a determinados servidores públicos que, como nota relevante o distintiva, son elegidos mediante el voto directo de los gobernados o tienen funciones de tal importancia que sus actos pueden afectar los intereses



públicos fundamentales de la colectividad.<sup>1</sup> Esta distinción se justificó en la necesidad de mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado<sup>2</sup> al proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros<sup>3</sup>, así como de impedir actos que lesionan gravemente instituciones políticas del país.<sup>4</sup>

Sin embargo, en el caso de las responsabilidades administrativas no se contempló distinción alguna, por lo contrario, como sujetos quedaron comprendidos todos los servidores públicos independientemente de su jerarquía y del empleo, cargo o comisión que ocupen o hubieren ocupado.<sup>5</sup>

Entonces, cuando la postura mayoritaria trajo a la interpretación que hizo del artículo 79 de la Constitución local la distinción para efectos del juicio político y la declaración de procedencia, en realidad no desentrañó disposición alguna del constituyente, sino que *motu proprio* determinó que los servidores públicos referidos en los artículos 77 y 78 de la Constitución local serán sujetos de responsabilidad administrativa solo hasta que dejen el cargo, en una suerte de protección equiparada a la inmunidad que previó la Constitución para la responsabilidad política y penal mas no a la administrativa.

Desde luego, me pronuncio en contra de tal determinación habida cuenta que esa distinción entre servidores públicos para efectos de la responsabilidad administrativa no fue así dispuesta en la Constitución local y, por lo tanto, considero que el artículo 79 debe entenderse aplicable para todos los servidores públicos.

Como ejemplo acudo a la Constitución Política del Estado de Michoacán, la cual al interpretarla el Poder Judicial de la Federación

<sup>1</sup> “JUICIO POLÍTICO. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL PARA REMOVER A LOS JEFES DELEGACIONALES, TIENE ESA NATURALEZA.” Registro 176962, Tesis I.15o.A.36 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, octubre de 2005, p. 2403.

<sup>2</sup> “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE.” Registro 1001274, Tesis 33, *Apéndice de 2011*, Novena Época, t. I, p. 442.

<sup>3</sup> “FUERO CONSTITUCIONAL.” Registro 304181, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXXXVIII, p. 327.

<sup>4</sup> “SERVIDORES PÚBLICOS REFERIDOS EN EL ARTÍCULO 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PUEDEN SER SANCIONADOS A TRAVÉS DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ESTABLECIDOS EN EL TÍTULO IV DE LA LEY SUPREMA.” Registro 166791, Tesis 2a. LXXIV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 470.

<sup>5</sup> *Ídem*.

sostuvo que en cuanto a la responsabilidad administrativa, ésta aplica, en principio, a todos los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la lealtad institucional por la falta de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, y que mientras la responsabilidad política sólo se limita a los servidores públicos expresamente mencionados en el artículo 108 de tal norma, la administrativa opera respecto de todos.<sup>6</sup>

Por último, me refiero al argumento mayoritario consistente en lo excesivo y desproporcionado de la norma si se interpreta que ésta se refiere a todos los servidores públicos.

En mi opinión, no hay razón que sustente el temor que se expone en la resolución porque, de inicio, habría que aclarar que ningún servidor público puede ser sometido a un procedimiento administrativo de manera indefinida, justamente para evitar ello es que la ley dispone plazos específicos en los que la autoridad debe substanciarlos y resolverlos. Estos plazos no deben confundirse con los tres años que se establecen en la Constitución para la figura de la prescripción, pues mientras éstos últimos se refieren al tiempo dentro del cual la autoridad puede desplegar su facultad, los primeros regulan el procedimiento iniciado con motivo del despliegue de las facultades de la autoridad.

En esta perspectiva, cabe decir que el ejemplo propuesto en la resolución en realidad confunde el plazo para que la Fiscalía ejerza su facultad, con los plazos para que una vez iniciado, substancie y resuelva un procedimiento. En otras palabras: un empleado de la Fiscalía General del Estado que ya se encuentra sometido a un procedimiento no tiene que esperar a retirarse del cargo para recibir la resolución del procedimiento, eso de ningún modo es de lo que se trata el artículo 79 de la Constitución local, a lo que se refiere es que la Fiscalía debe iniciarle el procedimiento al servidor público dentro de los tres años dispuestos por la Constitución y, una vez iniciado el procedimiento, entonces éste ya no se regirá por ese plazo de tres años, sino que debe seguirse y resolverse en los plazos dispuestos por la ley.

---

<sup>6</sup> “RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. DIFERENCIAS ENTRE LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRATIVA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN).” Registro 2008477, Tesis XI.1o.A.T.41 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 15, t. III, febrero de 2015, p. 2662.



Lo que refiero se encuentra en el mismo artículo 79 multicitado, que prevé que la **legislación** determinará las obligaciones de los servidores públicos, **los procedimientos**, las sanciones y las autoridades encargadas de aplicarlas; esto es, se reserva para la ley los plazos en los que se desarrollará el procedimiento y la Constitución únicamente se ocupa de establecer el plazo para la prescripción. Me parece que queda de manifiesto que se trata de plazos que regulan cosas distintas y que no puede pretenderse aplicar uno al otro.

Por estas razones, no estoy de acuerdo con la forma en la que se abordó el problema, lo que me lleva a emitir mi voto en contra.

### **b) Solución propuesta.**

Con todo, me pronuncié a favor de que la antinomia se resuelva privilegiando la aplicación del artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos y no el 79 de la Constitución Política local, solo que en mi consideración esta solución debe sustentarse en el principio pro persona.

Para iniciar, quiero hacer algunas anotaciones<sup>7</sup> que me condujeron a decidirme por la aplicación de este principio:

- i. Constituye un criterio que puede regir la selección entre dos o más normas de derechos humanos que, siendo aplicables, tengan contenidos que sea imposible armonizar y que, por tanto, exijan una elección.
- ii. Es aplicable de oficio cuando el Juez o tribunal considere necesario acudir a este criterio interpretativo para resolver los casos puestos a su consideración.

---

<sup>7</sup> Tomadas de las tesis "PRINCIPIO PRO PERSONA. REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE." Registro 2007561, Tesis 1a. CCCXXVII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 11, t. I, octubre de 2014, p. 613; y "PRINCIPIO PRO PERSONA. SÓLO PUEDE UTILIZARSE EN SU VERTIENTE DE CRITERIO DE SELECCIÓN DE INTERPRETACIONES CUANDO ÉSTAS RESULTAN PLAUSIBLES." Registro 2018781, Tesis 1a. CCVII/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 61, t. I, diciembre de 2018, p. 378.

iii. Exige tener claro cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende.

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

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

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

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

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

Retomo lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>8</sup> al respecto, que versa en que la seguridad jurídica es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano y lo que tutela es que el gobernado **jamás** se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de

---

<sup>8</sup> La porción que interesa fue tomada de la tesis de jurisprudencia de rubro "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE." Registro 2002649, Tesis 1a./J. 139/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVI, t. 1, enero de 2013, p. 437.



indefensión. Así, se ha dicho que el contenido esencial radica en “saber a qué atenerse” respecto tanto de la regulación normativa prevista en la ley como de la actuación de la autoridad.

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

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

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

En ese tenor, considero que la disposición en comento no limita el alcance de la discrecionalidad que puede ejercer la autoridad, por lo contrario, le permite disponer de su facultad sancionadora en el tiempo que lo desee mientras el servidor público se mantenga en el empleo, cargo o comisión y hasta tres años posteriores, lo que en mi opinión se traduce en un abuso que es precisamente lo que se pretende evitar con la figura de la prescripción. Lo estimo así porque tal parece que mientras el servidor público continúe en sus funciones, tendrá encima el temor de ser sancionado en cualquier momento sin importar cuánto tiempo haya transcurrido desde la comisión de la infracción, lo que bien puede constituir una presión injustificada en su desempeño y un menoscabo a su dignidad, en la medida en que se encuentra sujeto al escrutinio de manera indefinida.

Al respecto, retomo las ideas de la autora Ana Elena Fierro<sup>9</sup> quien razona que, al igual que la presunción de inocencia, la prescripción constituye un elemento básico de la generación de confianza en el actuar de cualquier persona dentro de un Estado de derecho. En particular los servidores públicos deben poder asumir que sus actos dentro de un cargo público no serán perennemente objeto de escrutinio y posible sanción.

En ese orden de ideas, el Poder Judicial de la Federación ha sostenido que la prescripción pretende impedir que las autoridades puedan ejercer sus atribuciones en cualquier tiempo, ya que ello dejaría en estado de incertidumbre jurídica al gobernado afectando indefinidamente su dignidad y honradez, al mantenerse latente una sospecha de responsabilidad por supuestos actos realizados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.<sup>10</sup>

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

### **c) Aclaración sobre la prescripción.**

Aun cuando coincido con la postura mayoritaria en preferir la aplicación del artículo 259 del Código de Procedimientos Administrativos y que esto es lo que esencialmente se definió en la resolución, de modo que mi voto tendría que ser concurrente, motivado por la coherencia del criterio que he sostenido debo ahora apartarme en definitiva del sentido del fallo adoptado.

---

<sup>9</sup> Fierro, Ana Elena, (2017), *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, México: Fondo de Cultura Económica.

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



Esto obedece a que considero que una vez que la autoridad desplegó su potestad punitiva e inició el procedimiento administrativo de responsabilidad, la prescripción ya no puede operar.

Justifico mi razonamiento en la funcionalidad del procedimiento regulado en el Código de Procedimientos Administrativos, del que se observa en el segundo párrafo del artículo 251 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?

A 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.

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 con el inicio y sustanciación del procedimiento administrativo de responsabilidad ya no puede operar 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 obstáculo para que sea determinada la responsabilidad y sea impuesta la sanción que en el caso corresponda de llegar a su fin el plazo de tres años cuando todavía se estuviere tramitando el procedimiento. De manera firme creo que ese no es el sentido de la disposición, pues entenderlo así tornaría nugatorios los términos dispuestos de forma específica para sustanciar el procedimiento administrativo de responsabilidad y se sujetaría una cuestión procedimental a la regulación de una cuestión sustantiva.

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 ya no tiene cabida en tanto tiene lugar lo procedimental, con lo que se permite el correcto y puntual desahogo del procedimiento en el que, desde luego, deberán garantizarse las formalidades esenciales para asegurarle 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.

Por estas razones considero que no debió confirmarse la sentencia recurrida.

**PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ**  
**Magistrado**