

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 16 dieciséis de enero de 2019 dos mil diecinueve.

ASUNTO

Vistos los autos del toca **615/18 PL**, relativo al recurso de reclamación interpuesto por el **Licenciado ******* (autorizado de la parte demandada), en contra de la sentencia de 28 veintiocho de mayo de 2018 dos mil dieciocho, dictada por la Magistrada de la Tercera Sala en el proceso administrativo número *********, mediante la cual se decretó la nulidad total de la resolución impugnada y se reconoció el derecho solicitado; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción del recurso. Por escrito presentado el 26 veintiséis de junio de la pasada anualidad, se promovió recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

SEGUNDO. Trámite. Mediante acuerdo emitido el día 10 diez de agosto de 2018 dos mil dieciocho, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

TERCERO. Turno. El 15 quince de octubre de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a la parte actora por no desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al ponente, los cuales le fueron enviados el 24 veinticuatro de octubre del mismo año.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente recurso, de conformidad con el artículo 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 308, fracción II, 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Procedencia. Del toca en comento se desprende que se reunieron los requisitos previstos en los dispositivos legales invocados en el considerando anterior.

TERCERO. Expresión de agravio. El recurrente invoca textualmente como agravios, los siguientes:

«**PRIMERO.**- El actor argumenta en su favor la actualización de la figura de la prescripción de la facultad sancionadora de la autoridad en virtud de que a partir del 15 quince de mayo de 2013 dos mil trece, fecha en que fue notificado el acuerdo de radicación del expediente *****, transcurrieron más de dos años hasta la fecha de notificación de la resolución que se combate, es decir, hasta el 14 catorce de enero de 2016 dos mil dieciséis. Lo anterior si bien es cierto materialmente hablando, también lo es que, la Ley de Responsabilidades Administrativas vigente al momento de ocurridos los hechos irregulares, es omisa en contemplar expresamente, que la autoridad sancionadora dispone de un plazo preciso para emitir una sanción, y como consecuencia perdería su derecho a ejercer la atribución punitiva de que esta revestida.

Por lo expuesto, el discurso condenatorio de la autoridad se basa en interpretaciones, las cuales no están previstas expresamente en la Ley como lo reconoce la propia juzgadora en la resolución que se combate, al establecer que su postura deviene de una interpretación. En otras palabras, la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de

Guanajuato y sus Municipios, en el Capítulo V, que trata DE LA PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, que comprende los artículos 27 y 28, no contempla el supuesto jurídico invocado por la Sala resolutora, consistente en el «reinicio» del plazo de prescripción para la autoridad instauradora una vez que ha notificado el acuerdo de radicación correspondiente al sujeto a procedimiento.

En consecuencia, en respeto del Estado de Derecho que prevalece en la Entidad, donde esta autoridad instauradora sólo puede aplicar y ejecutar los actos legalmente conferidos por la Ley de la materia, es que esa Tercera Sala se encuentra normativamente impedida actualizar el supuesto de prescripción en favor del actor, aunado a que basa su actuación en INTERPRETACIONES que entonces implica extralimitar los efectos de los preceptos legales citados, buscando encuadrar de manera imperante el actuar de esta demandada como un acto irregular a efecto de declarar la nulidad de la resolución del expediente *****, dejando sin sanción el actuar impropio del sujeto de responsabilidad administrativa.

(...)

SEGUNDO. A mayor abundamiento del agravio que precede (...) desde el acuerdo de radicación se señaló que el reproche administrativo era considerado como grave en términos del numeral 21 de la Ley de la materia (...) De donde entonces el plazo de prescripción aplicable al caso concreto lo es de 3 años en términos del artículo 27, fracción III de la Ley aplicable.

(...)

En esa tesitura se considera que la sentencia emitida por la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa en el proceso administrativo número *****, generó los dos agravios expresado, los cuales se formularon derivados de una apreciación incorrecta de los hechos reprochados, contraviniendo lo dispuesto en el numeral 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por lo que de la manera más atenta solicito que los argumentos aquí vertidos se analicen y se tomen en cuenta a efecto de que, se tenga a bien revocar la sentencia que se recurre y en consecuencia se declare la validez de la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa *****, ello atendiendo al artículo 300 fracción III del Código de Procedimientos y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, con el objeto de que se aplique la potestad disciplinaria del Estado al actuar de ***** como servidor público...»

CUARTO. Antecedentes. Previo al estudio de los agravios expuestos por el recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

I. El 29 veintinueve de febrero de 2016 dos mil dieciséis, *****, acudió ante este Tribunal a demandar la nulidad de la resolución de fecha 30 treinta de noviembre de 2015 dos mil quince, en la cual se resolvió el procedimiento de responsabilidad administrativa *****, en donde se le impuso como sanción una multa por la cantidad de \$*****.

II. El proceso por orden de turno le tocó conocer y resolver a la Tercera Sala de este Tribunal, quien el 28 veintiocho de mayo de 2018 dos mil dieciocho, decretó la nulidad total del acto combatido y reconoció el derecho solicitado. Inconforme con lo anterior, quien representa a la demandada recurrió la sentencia aludida.

QUINTO. Estudio del agravio planteado. Este Pleno considera **fundado** el segundo agravio expuesto por el recurrente, por los siguientes motivos y fundamentos:

En síntesis el autorizado de la parte demandada señala que la sentencia emitida por la A quo, se encuentra indebidamente fundamentada, pues desde el acuerdo de radicación se le señaló al justiciable que el reproche administrativo era considerado como grave en términos del numeral 21 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, por lo tanto, el plazo para que operara la prescripción aplicable al caso concreto es de 3 años en términos del artículo 27, fracción III, de dicha norma, no así como lo señaló la A quo el de 2 dos años.

Tratándose del tema de reinicio del plazo de la prescripción posterior al inicio del procedimiento disciplinario, fue abordado por la Sala del

conocimiento la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹ que se pronunció en torno al tema; así es aplicable al caso en concreto, como se desarrollará a continuación:

Con base en el artículo 60 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios -vigente en el momento en que se instauró el procedimiento administrativo disciplinario-, la facultad de las autoridades para imponer al servidor público las sanciones correspondientes no es atemporal, sino que una vez concluido el procedimiento en su fase de desahogo de pruebas, cuenta con un plazo determinado para resolver y notificar su resolución, que es de 10 diez días, por lo que a partir de ese momento comenzará a contar nuevamente el plazo de prescripción.

El Primer Tribunal Colegiado determinó en el criterio que quedó plasmado en la tesis aislada que a continuación se reproduce:

«RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y SUS MUNICIPIOS. LOS PLAZOS PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD QUE SE INTERRUMPEN CON EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, REINICIAN A PARTIR DE QUE SURTE EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA CITACIÓN PARA LA AUDIENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY RELATIVA. Del análisis de los artículos 27 y 28 Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios se advierte que la potestad sancionadora del Estado no es indefinida, sino susceptible de prescripción, con sujeción a diversos plazos, dependiendo de la falta, que se interrumpen con el inicio del procedimiento respectivo. Sin embargo, aunque no

¹ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, registro 179465, tesis 2a./J. 203/2004, página 596.

se prevé expresamente que esos plazos reinicien, en el proceso legislativo que dio origen a la citada ley se indicó que la consecuencia de la indicada interrupción sería: "... la pérdida del tiempo transcurrido, sin perjuicio de que éste pueda comenzar a correr de nuevo."; de ahí que deba admitirse esa posibilidad. Ahora bien, como tampoco se previó el momento a partir del cual los plazos respectivos deben volver a computarse, cabe interpretar que es a partir de que surte efectos la notificación de la citación para la audiencia establecida en el artículo 48 del propio ordenamiento, cuenta habida que es el único acto procesal que se celebra en fecha cierta, pues las restantes etapas podrían ser alargadas a capricho de la autoridad, particularmente al estar prevista la eventualidad de que se ordene la práctica o ampliación de diligencias probatorias; de suerte que dejar el reinicio de los plazos para que opere la comentada prescripción para una fase posterior como la de alegatos, iría en perjuicio del servidor público, a quien le asiste un derecho de certeza al tenor de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos².»

Énfasis añadido.

En esa línea argumentativa, para determinar si el plazo para prescripción de la facultad sancionadora de las autoridades administrativas debe reiniciar una vez interrumpido el mismo con el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, debe tenerse presente el contenido de los artículos 27, fracción III, 28 y 60 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios -vigente en el momento en que se cometió la conducta por la cual se sancionó al servidor público³-, a saber:

«**Artículo 27.** La facultad para fincar la responsabilidad administrativa prescribirá en los siguientes plazos:

(...)

² Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, "Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta", México, novena época, t. XVI.1o.A.T.21 A, p. 2829.

³ Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato el 10 diez de mayo de 2005 dos mil cinco.

III. En tres años, tratándose de la fracción XXI del artículo 11 y de las fracciones I, II, VI y IX del artículo 12 de esta Ley, así como aquellas que sean consideradas como graves en los términos del artículo 21 (...).

Artículo 28. Los plazos de la prescripción comenzarán a contar a partir del día siguiente a aquél en que se haya cometido la falta administrativa o a partir del momento en que haya cesado, si fue de carácter continuado.

La prescripción se interrumpirá por el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa que regula la presente ley.

Artículo 60. Concluido el desahogo de pruebas, el servidor público sujeto al procedimiento de responsabilidad administrativa, formulará sus alegatos y la autoridad dictará, dentro de los diez días hábiles siguientes, la resolución respectiva.»

Los anteriores preceptos normativos regulan, cuatro contenidos:

- 1) El plazo de prescripción de la facultad sancionadora;
- 2) El inicio del cómputo de dicho plazo;
- 3) Su interrupción; y
- 4) El plazo perentorio que tiene la autoridad para dictar la resolución respectiva.

El tercero de los anteriores contenidos es el que guarda relación con el problema jurídico a dilucidar, toda vez que tiene que ver con la interrupción del plazo de prescripción y el momento a partir del cual se reinicia el cómputo de este último.

Del contenido de la -entonces aplicable- Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, se observa que su finalidad es evitar y, en su caso,

sancionar a los servidores públicos que cometan actos ilícitos en detrimento del servicio público y de la sociedad. Para lograr este importante cometido, el legislador otorgó a las autoridades administrativas facultad para sancionar a aquellos servidores públicos que hubieran incurrido en actividades ilícitas, las cuales describió el propio legislador.

En esta noción legislativa, el tiempo guarda una posición especial, toda vez que el legislador originario estableció en la ley para que la autoridad administrativa pudiera cumplir con su función de evitar y sancionar conductas ilícitas de los servidores públicos. Así, las autoridades sancionadoras cuentan con un plazo de uno o tres años, según el supuesto que se actualice del artículo 27 de la -abrogada- Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, a partir de que se comete la conducta ilícita, para iniciar el procedimiento administrativo con la intención de sancionar al servidor público involucrado.

Si en dicho lapso la autoridad no ejerce su facultad sancionadora, se considerará que dicha facultad ha prescrito, por lo que la institución jurídica de la prescripción debe entenderse como la extinción de la facultad que tiene la autoridad administrativa para sancionar a los servidores públicos que realizaron presumibles conductas ilícitas, en virtud del paso del tiempo.

En este sentido, es dable considerar que si bien existe un interés de la sociedad por evitar y, en su caso, sancionar las actividades ilícitas de los servidores públicos, también lo es que no es aceptable que las autoridades sancionadoras puedan ejercer sus atribuciones en cualquier tiempo, ya que ello dejaría en un estado de incertidumbre jurídica al gobernado, pues se mantiene latente una sospecha de responsabilidad

por supuestos actos realizados en el desempeño de su trabajo. La duda respecto de la función desempeñada por un servidor público no debe quedar permanentemente abierta, por el bien de la sociedad y del individuo mismo -concepción pro homine-.

Por tal motivo, el legislador previó la posibilidad de que las facultades de las autoridades administrativas prescribieran. De esta manera, si en el lapso determinado, previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios⁴, la autoridad no ejerce su facultad sancionadora perderá su derecho, y hasta entonces el servidor público tendrá certeza de que su actuar no puede acarrearle ninguna sanción administrativa.

Ahora bien, en lo que a la interrupción del plazo de prescripción se refiere, el artículo 28 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios,⁵ disponía lo siguiente:

«...La prescripción se interrumpirá por el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa que regula la presente ley...»

Como puede apreciarse en este texto, el legislador previó la posibilidad de cortar la continuidad del tiempo para el ejercicio de la facultad sancionadora, al considerar que éste se interrumpía con el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidad.

Ahora, no es dable entender que una vez interrumpido el plazo de la prescripción, ésta ya no puede configurarse de forma ulterior, aun en el

⁴ Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, el 10 diez de mayo de 2005 dos mil cinco.

⁵ *Ibidem*.

extremo de que la autoridad no concluya el procedimiento disciplinario iniciado que escindió precisamente el cómputo de dicha prescripción.

Pues esa interpretación no parece ser la más idónea, toda vez que si ello fuera así, el procedimiento administrativo de responsabilidad se vería transformado en una secuela de actuaciones utilizadas para justificar que el plazo interrumpido no vuelva a tomar su curso, evitándose así la prescripción y dejando al imputado con la incertidumbre jurídica permanente en su desempeño público.

Por ese motivo, una vez iniciado el procedimiento administrativo de responsabilidad, queda a un lado el tiempo transcurrido que sirvió para que la autoridad hiciera las investigaciones pertinentes y se allegara del mayor número de elementos a fin de acreditar la responsabilidad en que incurrió el servidor público, dando paso a un nuevo tiempo en el cual el servidor público tendrá oportunidad de defenderse y la autoridad administrativa tendrá que acreditar su acusación, toda ello dentro del procedimiento administrativo sancionador.

Entonces, la interrupción del plazo de prescripción al iniciarse el procedimiento sancionador deja de lado el tiempo transcurrido y hace que comience nuevamente el plazo de prescripción.

Lo anterior es así, porque la actividad que despliega la autoridad administrativa sancionadora al interrumpir la prescripción es determinante, ya que para dar inicio al procedimiento sancionador debe estar segura de contar con elementos suficientes que hagan presuponer la responsabilidad en que incurrió el servidor público. De no ser así, de no tener siquiera la probabilidad de probar su acusación, pero a pesar de ello iniciar al procedimiento sancionador, entonces deberá concluirse que utilizó este último con la sola intención de

interrumpir el plazo de prescripción a efecto de tratar de allegarse, durante la instrucción del mismo, de más elementos probatorios y practicar otras investigaciones, provocando con ello evasivas para que se extienda el tiempo en que debe emitir una sanción administrativa, prolongándose igualmente la duda sobre la dignidad y honradez del servidor público.

Por ello, si la autoridad sancionadora no cuenta con elementos que hagan probable la responsabilidad administrativa del servidor público, debe dejar que la prescripción se configure. Por el contrario, de tener fundadas razones que hagan presuponer la probable responsabilidad, deberá iniciar el procedimiento sancionador interrumpiendo el plazo de prescripción y concluyendo dicho procedimiento con la resolución correspondiente dentro de los plazos perentorios establecidos por la norma.

En estas circunstancias, debe concluirse que una vez interrumpido el plazo de prescripción con el inicio del procedimiento administrativo por parte de la autoridad sancionadora, el plazo debe empezar a contarse de nueva cuenta, pues fue la autoridad quien lo interrumpió al tener probabilidades de probar la conducta ilícita del servidor público, y con base en ello, es de su conocimiento el procedimiento administrativo sancionador que debe agotar a efecto de imponer una sanción administrativa al servidor público.

Como lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien el artículo 28 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, no prevé expresamente la indicación de que una vez interrumpido el plazo, el mismo vuelve a contabilizarse; sin embargo, a esa conclusión debe llegarse si se considera que la autoridad

administrativa está iniciando una etapa procedimental con elementos que le permitirán emitir una resolución en un plazo razonable, sin intentar prolongar el tiempo en que está bajo duda la honorabilidad de un servidor público.

Ahora bien, el artículo 28 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, sólo señala que se interrumpirá el plazo de prescripción, pero en ningún momento indica el momento a partir del cual iniciará de nueva cuenta el cómputo del plazo, pues lo único que se señala en el precepto legal mencionado, es que la prescripción se interrumpe con el inicio del procedimiento administrativo previsto en dicha ley. Entonces, debemos acudir a este precepto legal con la intención de determinar el momento de reiniciar el plazo de prescripción de las facultades sancionadoras.

De conformidad con el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe prevalecer el discernimiento según el cual una vez interrumpido el plazo de prescripción debe computarse éste de nueva cuenta a partir del día siguiente a aquel en que se notifique al servidor público el acuerdo de citación para la audiencia de ley, con la cual da inicio el procedimiento sancionador, en términos de los artículos 47, 48, 49 y 60 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, en atención a las siguientes consideraciones.

Al analizar con detenimiento las etapas procedimentales, advertimos que existe la posibilidad de que en caso de que la autoridad sancionadora no cuente con elementos suficientes para resolver, o

bien, advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa, se podrá disponer la práctica de investigaciones, citándose para otra u otras audiencias. Luego, es posible que el procedimiento se prolongue, sin plazo fijo, a criterio de la autoridad sancionadora.

Por otra parte, también debe tenerse presente que hay otra etapa procedimental, la correspondiente a las pruebas, las cuales se ofrecen en la audiencia, pero su desahogo no tiene plazo, lo que puede dar lugar a prolongar una vez más el procedimiento administrativo, eso sin tomar en cuenta que las pruebas que se ofrezcan pudieran no estar relacionadas con la comprobación de la conducta ilícita del servidor público.

En cambio, la única actividad procedimental que ofrece certeza en el desenvolvimiento del procedimiento sancionador sin que exista el riesgo de prolongación del mismo, es la citación para audiencia que se hace al servidor público, con la cual se da inicio a dicho procedimiento. Entonces, es conveniente que a partir de este momento corra de nueva cuenta el plazo de prescripción.

Además, no debe perderse de vista que fue la propia autoridad sancionadora la que inició el procedimiento, a sabiendas de que estaba interrumpiendo el plazo de prescripción, y que a partir de ese momento sabe que debía seguir las etapas procedimentales señaladas en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

Tampoco puede dejar de considerarse que el artículo 28 de la mencionada ley al referirse a la interrupción, hizo referencia expresa al procedimiento sancionador previsto en la propia Ley de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, pero no a todas las etapas procedimentales, sino exclusivamente a su inicio. En consecuencia, aunque aquel precepto no establezca que el reinicio del plazo de prescripción debe computarse a partir del inicio del procedimiento administrativo, es lógico concluir que si la referencia al inicio del procedimiento sirvió para determinar el momento a partir del cual se interrumpe el plazo de prescripción, la misma referencia debe ser utilizada para determinar el momento a partir del cual se vuelve a computar el plazo de prescripción.

Por tanto, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, vigente en el momento en que se cometió la conducta, se colige que una vez interrumpido el plazo de prescripción al haberse iniciado el procedimiento sancionador, el cómputo de dicho plazo vuelve a efectuarse a partir de la notificación de la citación para audiencia que se efectuó al servidor público imputado.

Sirve de sustento a lo anterior, el criterio jurisprudencial⁶ por contradicción, mismo al que se ha invocado en sus argumentos en esta resolución, redactado con los siguientes rubro y texto:

«RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. UNA VEZ INTERRUPTO EL PLAZO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS DE LA AUTORIDAD, EL CÓMPUTO SE INICIA NUEVAMENTE A PARTIR DE QUE SURTE EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA CITACIÓN PARA LA AUDIENCIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

De los artículos 78 y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

⁶ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, registro 179465, tesis 2a./J. 203/2004, página 596.

Públicos se concluye que el único acto que interrumpe el plazo de la prescripción de las facultades sancionadoras de la autoridad es el inicio del procedimiento administrativo, no las actuaciones siguientes, y que **una vez interrumpido aquél debe computarse de nueva cuenta a partir del día siguiente al en que tuvo lugar dicha interrupción con conocimiento del servidor público, lo que acontece con la citación que se le hace para la audiencia**, aun cuando en el mencionado artículo 78 no se establece expresamente, puesto que del análisis de las etapas que conforman tal procedimiento se advierte que en caso de que la autoridad sancionadora no cuente con elementos suficientes para resolver, o bien, advierta algunos que impliquen nueva responsabilidad administrativa, podrá disponer la práctica de investigaciones, citándose para otra u otras audiencias, lo que produciría que el procedimiento se prolongue, sin plazo fijo, a criterio de la autoridad sancionadora. Esto es, al ser la prescripción una forma de extinción de las facultades de la autoridad administrativa para sancionar a los servidores públicos que realizaron conductas ilícitas, por virtud del paso del tiempo, la interrupción producida al iniciarse el procedimiento sancionador mediante la citación a audiencia del servidor público deja sin efectos el tiempo transcurrido, a pesar de no disponerlo expresamente el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que fue la misma autoridad sancionadora la que lo interrumpió al pretender probar la conducta ilícita del servidor público y ser de su conocimiento el procedimiento sancionador que debe agotar a efecto de imponerle una sanción administrativa, evitándose con ello el manejo arbitrario de la mencionada interrupción en perjuicio de la dignidad y honorabilidad de un servidor público. **En consecuencia, la única actividad procedimental que ofrece certeza en el desenvolvimiento del procedimiento sancionador sin que exista el riesgo de su prolongación indefinida, es la citación para audiencia hecha al servidor público, con que se inicia dicho procedimiento, por lo que a partir de que surte efectos la notificación de la mencionada citación inicia nuevamente el cómputo del plazo de la prescripción interrumpida**, sobre todo considerando que si la referencia al inicio del procedimiento sirvió para determinar el momento de interrupción del plazo de prescripción, aquélla puede ser utilizada para establecer el momento a partir del cual se vuelve a computar el citado plazo, sin que esto deje en estado de indefensión a la autoridad sancionadora, toda vez que antes de iniciar el procedimiento sancionador tuvo tiempo para realizar investigaciones y recabar elementos probatorios.»

Énfasis añadido.

En las relatadas condiciones, en el presenta caso, se precisa que desde el acuerdo de inicio del procedimiento disciplinario le fue señalado al justiciable que la probable conducta motivo de investigación, podría ser considerada como grave de conformidad con el artículo 21 de la Ley de Responsabilidades Administrativas ya mencionado, pues su actuar, generó un daño al patrimonio del Estado, es así que conforme al artículo 27 fracción III de dicho ordenamiento legal antes transcrito, al darle el calificativo de grave desde la instauración del procedimiento, la facultad de la autoridad disciplinaria prescribía en tres años, por ello sí al servidor público *****, el **14 catorce de mayo de 2013 dos mil trece**⁷ se le notificó el inicio de procedimiento administrativo disciplinario en su contra, citándolo a la audiencia correspondiente, siendo el desahogó de ésta el **24 veinticuatro de mayo de 2013 dos mil trece**, tal y como se desprende de los documentos presentados por la recurrente en el proceso de origen -fojas 195 y 196-; por ello, la facultad antes mencionada prescribía hasta el **14 de mayo de 2016 dos mil dieciséis**, empero, la autoridad hoy recurrente resuelve dicho procedimiento punitivo el **30 treinta de noviembre de 2015 dos mil quince**; de donde se advierte que aún no se encontraba prescrita su facultad para fincarle la responsabilidad administrativa al servidor público imputado, por no haber transcurrido más de tres años desde que éste fue notificado del procedimiento y citado a la audiencia de ley, hasta que se dictó la resolución respectiva.

Así, ante lo fundado del agravio esgrimido por el reclamante y con la finalidad de no dejar en incertidumbre jurídica a las partes, lo procedente es reasumir jurisdicción; lo que implica que este Pleno se

⁷ Foja 48 del expediente *****.

hará cargo de los aspectos no abordados en la sentencia de mérito para efecto de analizar y examinar los conceptos de impugnación que la A quo omitió abordar en el fallo reclamado.

Al efecto, sirve de sustento la jurisprudencia⁸ cuyo texto y rubro señalan:

«RECLAMACIÓN. CUANDO EL PLENO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, AL RESOLVER EL RECURSO RELATIVO, MODIFICA O REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA, DEBE ESTUDIAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN NO ANALIZADOS POR EL A QUO. Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato actúan como órganos de primera instancia al conocer de los procesos administrativos promovidos conforme a las diversas hipótesis del artículo 20 de la ley orgánica de ese órgano jurisdiccional. Por otra parte, el medio de impugnación con que cuentan las autoridades para inconformarse contra las sentencias de aquéllas es el recurso de reclamación previsto en los artículos 308 a 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, cuyo objetivo es que se modifiquen o revoquen por el Pleno de aquel tribunal, al cual, en términos de la fracción II del numeral 16 de la referida ley orgánica, corresponden su conocimiento y decisión, y como las normas que regulan este medio de impugnación no contemplan el reenvío, el Pleno asume plena jurisdicción, pues su actuación no podría limitarse a evidenciar las ilegalidades de la sentencia de primer grado, únicamente decretar su insubsistencia y obligar a un tribunal de inferior grado a resolver la controversia en su integridad, ya que al hacerlo, aunado a que no existe fundamento legal que soporte esa decisión, dejaría de atender temas que pudieron no haber sido juzgados. Consecuentemente, cuando el indicado tribunal Pleno, al resolver el mencionado recurso modifica o revoca la sentencia recurrida, al estar vinculado a administrar justicia de manera completa con fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe estudiar los conceptos de impugnación no analizados por el a quo.»

⁸ Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y publicado en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décimo época, tesis XVI.1o.A.T. J/28 (9a.) en la del Libro IX, Junio de 2012, tomo 2, página 757.

SEXTO. Jurisdicción Reasumida. En esencia, la parte actora en el proceso de origen señala en el **segundo concepto de impugnación**, que en la resolución que recae al procedimiento administrativo disciplinario, la autoridad demandada varia la interpretación que le fue imputada al momento de la instauración.

Es pertinente señalar que el procedimiento administrativo disciplinario, es una de las garantías mínimas que se impone a la actividad administrativa para el dictado de una resolución, esto es, dicho procedimiento es una sucesión legalmente ordenada de hechos y actos tendientes al nacimiento de una decisión final materialmente administrativa.

Esta sucesión legalmente ordenada, además se integra con una serie de garantías y derechos, contemplados en principio en la Ley Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios -hoy abrogada, pero vigente en el momento en que se cometió la conducta-, y se adicionan las garantías contenidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Así, en los procedimientos de responsabilidad administrativa se tiene que respetar indudablemente las siguientes garantías: derecho a ser oído con las debidas garantías, dentro de un plazo razonable, por una autoridad competente, independiente e imparcial, derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad, derecho a ser asistido gratuitamente por un defensor, conceder al inculpado tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en la comparecencia, derecho a no ser obligado a

declarar en contra de sí mismo ni a declararse culpable; y finalmente, el derecho a un recurso sencillo y rápido.

En la especie, del acuerdo de inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa de fecha 14 catorce de mayo de 2013 dos mil trece⁹, se desprende que a *****, se le instauró el procedimiento disciplinario por la probable comisión de la siguiente conducta:

«...derivada de suscribir las hojas número generadores 3, 5 y 6, así como dos hojas de reporte fotográfico de la Estimación 10, todas ellas de fecha 28 veintiocho de mayo de 2010 dos mil diez, tramitadas en la ejecución de la obra citada en el proemio, no obstante que dichos conceptos ahí consignados, los especificaran en la siguiente tabla no se encontraron ejecutados en el sitio de la obra, los que importan la cantidad de \$*****...»

Ahora bien, al emitir la resolución de 30 treinta de noviembre de 2015 dos mil quince, la Directora de Asesoría Legal, Situación Patrimonial y Responsabilidades de la Secretaría de la Transparencia y Rendición Cuenta, al momento de realizar la adecuación de la conducta imputada al servidor público con la norma, determinó lo que a continuación se transcribe:

«...En base a los elementos de prueba analizado, el incurso infringió la obligación que establece el artículo 11, fracción XIX de la Ley de Responsabilidades Administrativas referida porque como supervisor de obra, no se abstuvo de suscribir las hojas de números generadores 3 y 6 correspondientes al periodo ejecutado de 26 veintiséis al 31 treinta y uno de diciembre de 2009 dos mil nueve de la estimación 10, el 28 veintiocho de mayo 2010 dos mil diez, no obstante que los trabajos descritos claves números B-8-8-0 2J y B-8-11-01-L, no fueron ejecutados, por tanto, ejerció indebidamente su cargo, al suscribirlas, aun cuando éstas contemplaban conceptos de trabajos que no fueron realizados, siendo que el incurso fue autorizado en bitácora para revisar a partir del día 02 dos de enero de

⁹ Fojas 48 y 49 del expediente *****.

2010 dos mil diez, lo que conlleva a establecer que no estaba autorizado para supervisar los trabajos ejecutados en la obra de referencia (...)

De igual forma, y en correlación con el artículo 113, fracción VIII del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, corresponde al Supervisor de Obra revisar y autorizar las estimaciones que contemplan trabajos ejecutados, verificando que cuenten con las hojas y números deberán firmarlas para el trámite de pago. En ese tenor, debe considerarse que el periodo de la estimación que suscribió el sujeto a procedimiento fue del 26 veintiséis al 31 treinta y uno de diciembre de 2009 dos mil nueve -lo que en ese sentido, considerando que el incurso se le designó con tal carácter hasta el 10 diez de enero de 2010 dos mil diez, es que ejerció indebidamente el cargo, pues suscribió los número generadores 3 y 6, y dos hojas de reportes fotográficos correspondientes a la estimación 10, aún y cuando no estaba autorizado en bitácora para ejercer funciones de supervisor de obra dentro del periodo revisado...»

Por lo tanto, si desde el inicio del procedimiento disciplinario no fue descrita en forma completa cada una de las conductas reprochadas por las cuales se le instauró el procedimiento, se contravino lo dispuesto en la fracción II del artículo 49 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, aplicable al procedimiento respectivo; trastocándose así el derecho a una defensa efectiva del actor, pues en efecto la autoridad substanciadora al resolver el procedimiento sancionador introdujo circunstancias adicionales a la conducta originalmente imputada, esto es, que ejerció indebidamente el cargo, al suscribir los número generadores 3 y 6, y dos hojas de reportes fotográficos correspondientes a la estimación 10, **cuando no estaba autorizado en bitácora para ejercer funciones de supervisor de obra dentro del periodo revisado del 26 veintiséis al 31 treinta y uno de diciembre de 2009 dos mil nueve, pues fue designado hasta el 10 diez de enero de 2010 dos mil diez;** no es dable que una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad, al sujeto imputado se le varíe la

conducta que se le atribuyó, desde el acuerdo de inicio del procedimiento la cual de manera clara desprende que fue por suscribir las hojas número generadores 3, 5 y 6, así como dos hojas de reporte fotográfico de la Estimación 10, todas ellas de fecha 28 veintiocho de mayo de 2010 dos mil diez.

En virtud de lo anterior, este Pleno resuelve que con la emisión del acto impugnado se actualiza la causal de ilegalidad prevista en el artículo 302, fracción IV del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por ello **se decreta la nulidad total de la resolución impugnada en el proceso de origen.**

Es ilustrativo para lo anterior lo resuelto por el Pleno de este Órgano Jurisdiccional que a la letra dice:

«PRINCIPIOS RECTORES EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. El procedimiento disciplinario de nuestra Entidad se rige, entre otros, por los principios de reserva de ley y de tipicidad, originalmente concebidos dentro de la materia penal, pero que resultan aplicables, dada la identidad ontológica que tiene con dicha rama jurídica, al ser ambas expresiones de la potestad sancionadora del Estado. De ahí que el legislador deba definir y describir dentro de la norma los elementos constitutivos de las infracciones administrativas y las sanciones aplicables, mientras que el poder ejecutivo habrá de ceñirse a lo expresamente dispuesto en el texto de la ley, quedando prohibido en consecuencia fincar responsabilidad administrativa a los servidores públicos, por interpretación analógica o por mayoría de razón, conforme al principio ‘nullum crimen sine lege y nulla poena sine lege’, que apunta al respeto de la garantía constitucional de exacta aplicación de la ley, recogida por los artículos 14, párrafo tercero, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como el artículo 135 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.»

SÉPTIMO. Acciones secundarias. Por lo que respecta a las acciones secundarias que hizo valer la parte actora en el proceso de origen, consistentes en:

«...se deje insubsistente la sanción de multa por la cantidad de \$*****, y en caso de ser ejecutada se proceda a la devolución de dicha cantidad, de igual forma solicita no ser inscrito en el registro de servidores públicos sancionados...»

Quien resuelve, estima procedente el reconocimiento del derecho a dejar insubsistente la sanción consistente en multa y que no sea inscrito en el registro de servidores públicos sancionados, en virtud de que se decretó la nulidad del acto impugnado y el servidor público no tiene por qué resentir las consecuencias de un acto ilegal. Lo anterior tiene su fundamento legal en el artículo 255 fracciones II y III del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Es ilustrativa a lo anterior la tesis de siguiente rubro:

«SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DEBEN DE PRECISAR LA FORMA Y TÉRMINOS EN QUE SE DEBE DE RESTITUIR AL SERVIDOR PÚBLICO CUANDO EL ACTO DE AUTORIDAD HAYA SIDO DECLARADO ILEGAL POR CARECER DE MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN (CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO)...¹⁰»

Por último, no es procedente la pretensión de condena a la autoridad demandada al pago de daños y perjuicios ocasionados. Tal determinación obedece a que en el acuerdo que dio inicio al trámite de la demanda, la Tercera Sala concedió la suspensión para que la

¹⁰ Segundo Tribunal Colegiado de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, México, t. II.A.85 A, p. 1346

encausada se abstuviera de ejecutar en contra del actor la multa de 150 ciento cincuenta días de salario mínimo general vigente al momento de la comisión de la conducta. Así pues, con dicha medida se impidió que ***** resultara afectado con la ejecución de la sanción; de ahí que su pretensión no proceda, más aun que tales daños y perjuicios no se probaron en la secuela procesal de origen.

Finalmente, ante lo fundado del segundo de disenso, lo procedente es **modificar** la sentencia recurrida, en los términos precisados en esta resolución. Ello, con fundamento en lo previsto por los artículos artículo 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; y 308, fracción II, 309 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En mérito de lo expuesto y fundado, es de resolverse y se;

RESUELVE

PRIMERO. El Pleno de este Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente recurso de reclamación.

SEGUNDO. Se **modifica la sentencia de 28 veintiocho de mayo de 2018 dos mil dieciocho**, emitida en el proceso administrativo número *****, por los razonamientos expuestos en el Considerando Quinto que antecede.

TERCERO. Este Pleno **reassume jurisdicción** con el objeto de realizar el análisis de los autos del proceso administrativo *****.

CUARTO. Se decreta la nulidad total del acto reclamado en el proceso de origen; de igual manera se reconoce el derecho solicitado por el justiciable en la forma y términos señalado en el Considerando Séptimo del presente fallo.

Notifíquese, en su oportunidad procesal, archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el libro de gobierno.

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, integrado por el Presidente del Tribunal y Magistrado de la Primera Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; el Magistrado de la Segunda Sala, Eliverio García Monzón; la Magistrada de la Tercera Sala, Antonia Guillermina Valdovino Guzmán; el Magistrado de la Cuarta Sala, José Cuauhtémoc Chávez Muñoz; y el Magistrado de la Sala Especializada, Arturo Lara Martínez; siendo ponente el primero de los mencionados, quienes firman con el Secretario General de Acuerdos, Eliseo Hernández Campos, quien da fe.