



*****¹.
VS.
SÍNDICO PROCURADORA
DEL AYUNTAMIENTO DE
TIJUANA.
EXPEDIENTE: 442/2019.

Tijuana, Baja California, a ocho de octubre de dos mil diecinueve.

SENTENCIA DEFINITIVA que declara la nulidad de la resolución combatida porque prescribió la facultad sancionadora de la autoridad demandada.

GLOSARIO:

Ley de Responsabilidades.	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California
Reglamento de Zonificación.	Reglamento de Zonificación y Usos de Suelo para las Acciones de Edificación, Instalación, Conservación y Operación de Estaciones de Carburación y de Servicio de Productos Derivados del Petróleo para el Municipio de Tijuana, Baja California.
Reglamento de la Secretaría de Desarrollo	Reglamento de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología Municipal de Tijuana, Baja California.
Ley del Tribunal.	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California.
Código de Procedimientos Civiles.	Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California.

ANTECEDENTES DEL CASO:

1.- Mediante resolución de veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, dictada en el expediente administrativo *****², la Síndico Procuradora de Ayuntamiento de Tijuana sancionó al actor con inhabilitación para obtener y ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público por el término de tres años, al tener por acreditado que durante su desempeño como Secretario de Seguridad Pública de Tijuana contravino los artículos 46, primer párrafo, fracciones I, II y XXV, y 47, fracciones X y XIX, de la Ley de Responsabilidades.

2.- El veinte de noviembre de ese mismo año el actor interpuso juicio contencioso administrativo ante la Tercera Sala de este Tribunal en contra de la resolución antes reseñada, a la cual le recayó el número de expediente *****³, y por acuerdo de veintinueve siguiente el titular declinó la competencia a favor de esta

Sala en razón de que el demandante tiene su domicilio en esta ciudad.

3.- Mediante proveído de veinte de febrero del año en curso se tuvo por recibido el expediente de mérito y se admitió a trámite la demanda, ordenando emplazar a la autoridad demandada, la cual, al contestar, sostuvo la legalidad de la resolución impugnada.

4.- Finalmente, el veinte de agosto pasado se celebró la audiencia de pruebas y alegatos, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley del Tribunal, por lo que ya se está en condiciones de dictar la resolución correspondiente, de acuerdo a lo siguiente...

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Auxiliar es competente para resolver el presente juicio, en virtud de la naturaleza jurídica del acto impugnado y de la autoridad emisora, así como por la ubicación del domicilio señalado por el actor, el cual se encuentra en la circunscripción territorial de esta Sala, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1, 21, 22, fracción III, 23 y 45 de la Ley del Tribunal.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. La existencia de la resolución impugnada quedó debidamente acreditada en autos con la copia certificada que exhibió la autoridad demandada, visible a foja 000405 de autos, y el reconocimiento expreso que de la misma realizó al contestar la demanda, valoradas en términos de lo dispuesto por los artículos 322, fracción V, 323, 400, 405 y 414 del Código de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley del Tribunal.

TERCERO.- Estudio. Por cuestión de técnica resolutive se procede al estudio del motivo de inconformidad marcado como 4 en el escrito inicial, dado que, de resultar fundado, traería mayores beneficios para el demandante.

Sostiene el demandante que es ilegal la determinación de la Síndico Procuradora al interrumpir, dice, la prescripción de un acto,

ignorando los artículos 48, 60 y 72 de la Ley de Responsabilidades, vigente en la época en que se inició el procedimiento en su contra.

Refiere que, desde el momento en que se realizó la conducta imputada a la fecha en que se dictó el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo, transcurrieron 1448 días, extinguiéndose el derecho por parte de la autoridad de realizar las actuaciones en su contra.

Que las presuntas faltas administrativas no se contemplan como graves en el artículo 60 de la referida ley, por lo que, agrega, deviene ilegal el razonamiento de la Síndico Procuradora porque en el capítulo de individualización de la sanción no expone argumentos legales, fehacientes ni probatorios que funden y motiven cuales son los parámetros, tabuladores suficientes utilizados para catalogar una infracción no grave como grave, actuando de manera arbitraria y con manifiesto al invocar la tesis 2a./J. 139/2009.

Al contestar la demanda la autoridad tildó de infundado el argumento y sostuvo que, contrario a lo alegado, no se configura la prescripción en los actos que, dice, cometió el actor en su calidad de Jefe del Departamento de Usos de Suelo, dado que en el apartado de individualización de la sanción la autoridad consideró que la conducta cometida debía ser considerada grave y, por ende, el plazo era de cinco años, además de que, a su juicio, durante el tiempo transcurrido se llevaron a cabo actos de investigación, recabaron la información pertinente y se llevaron a cabo audiencias, por lo que la prescripción fue interrumpida.

Para este Juzgador el motivo de inconformidad en estudio es fundado y suficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada, atento a las siguientes consideraciones.

De la copia certificada de la resolución combatida, exhibida por la autoridad demandada y de eficacia demostrativa plena, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 322, fracción V, 323 y 405 del Código de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley del Tribunal, se advierte que el actor fue

sancionado porque el treinta de septiembre de dos mil catorce emitió un dictamen de Uso de Suelo favorable sin que se hubiera dado cumplimiento a todos los requisitos obligatorios, ya que, dijo, para efectos de autorizar la instalación de una estación de carburación de gas L.P. se debe acompañar la constancia de no riesgo emitida por el Instituto Metropolitano de Planeación, para determinar si el predio se encuentra en una zona de riesgo.

La autoridad sancionadora precisó que dicha conducta implica que la estación aludida prestara servicios sin contar que la falta uno de los requisitos fundamentales de seguridad ponía en riesgo eminente a la colectividad que forma parte de la comunidad urbana establecida en la periferia de la estación de carburación de gas L.P., conforme a con el artículo 44, fracción VI, del Reglamento de Zonificación, lo que, a su juicio, implica violación a lo dispuesto por los artículos 46, primer párrafo, fracciones I, II y XXV, y 47, fracciones X, XVIII y XIX, de la Ley de Responsabilidades, en relación con los diversos 4, párrafo 12, 43, 44, fracción VI, del Reglamento de Zonificación y 15 del Reglamento de la Secretaría de Desarrollo.

Con relación a la prescripción de la facultad sancionadora planteada por el particular sujeto al procedimiento, la autoridad reconoció que el artículo 60 de la Ley de Responsabilidades establece cuales son las faltas graves, que dicho numeral no incluye a aquellas conductas que le fueron imputadas al actor y que el diverso 72 de la ley invocada contempla dos plazos prescriptivos que atienden, entre otros, a la gravedad de la conducta.

No obstante lo anterior, resolvió que el supuesto legal aplicable dependerá de que la autoridad administrativa determine si la conducta infractora es grave o no, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas, nivel jerárquico, antecedentes del infractor, antigüedad en el servicio, condiciones exteriores y los medios de ejecución, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto o beneficio, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de dichas normas, situación que, desde su óptica, podría dar como resultado que algunas conductas fueran calificadas como graves, no

obstante no estar catalogadas como tales en la ley, y, en ese caso, concluye, el plazo prescriptivo sería de cinco años, conforme al inciso b) del citado artículo 72.

A su juicio, lo anterior significa que las infracciones señaladas por la ley como graves no son las únicas que pueden incluirse en el segundo supuesto del artículo invocado, ya que, a decir de la autoridad, el artículo 60 no restringe la facultad del funcionario sancionador para variar su clasificación y, por lo tanto, es correcto que la autoridad calificara como graves las infracciones imputadas al actor, justificando su actuar en los criterios de individualización previstos en el artículo 61 de la Ley de Responsabilidades.

Finalmente, apoya su determinación con la jurisprudencia por contradicción de tesis 2a./J 139/2009 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con rubro: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO ESTABLECE LIMITATIVAMENTE LAS CONDUCTAS QUE PUEDEN CALIFICARSE COMO GRAVES POR LA AUTORIDAD SANCIONADORA".

En su demanda, la parte actora reitera sus argumentos en relación con la prescripción de la facultad sancionadora que hizo valer en sede administrativa.

Los artículos 60, 61 y 72 de la Ley de Responsabilidades, vigente en la época en que se emitió la resolución sancionadora y aplicable por disposición del artículo Quinto Transitorio de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado el siete de agosto de dos mil diecisiete, era del tenor siguiente:

Artículo 60.- Son faltas graves, el incumplimiento a lo dispuesto por las fracciones III, IV, V, X, XI, XII, XV, XVI, XIX y XXIII del artículo 46, así como el incumplimiento a lo dispuesto por las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XI, XIII, XV y XVI del artículo 47 de esta Ley.

Así mismo será considerado como falta grave, en caso de los Titulares de los Órganos de Control no den seguimiento hasta su total terminación y/o en su caso aplicar la sanción que corresponda, a las observaciones que sean turnadas

por el Congreso del Estado con motivo de la fiscalización superior de las cuentas públicas.

Artículo 61.- Las sanciones se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- I.- La gravedad de la infracción cometida;
- II.- El grado de culpabilidad con el que obra el servidor público presunto responsable;
- III.- La conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;
- IV.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- V.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del servidor público;
- VI.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- VII.- La antigüedad en el servicio;
- VIII.- La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones o prohibiciones;
- IX.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado de la infracción; y
- X.- La naturaleza del bien jurídico tutelado y si la infracción cometida vulnera el interés público o social.

Artículo 72.- Las facultades de las autoridades, según sea el caso, para imponer las sanciones que esta Ley prevé, se sujetarán a lo siguiente:

- I. Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el servidor público responsable, no excede de trescientas veces el salario mínimo diario general vigente en el Estado, o si la responsabilidad administrativa no fuese grave o estimable en dinero; y
 - II.- Cuando el beneficio obtenido o el daño causado por el servidor público responsable, exceda del monto a que se refiere la fracción anterior o la responsabilidad administrativa fuese grave prescribirán en cinco años.
- El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad administrativa, o a partir del momento en que hubiese cesado si fue grave de carácter continuo. En todos los casos, la prescripción a que alude este precepto, se interrumpirá con la intervención que haga el Síndico Procurador, el Órgano de Control, la Dirección o las demás autoridades según el ámbito de sus competencias y conforme a sus atribuciones, mediante investigación, auditorías, revisiones o cualquier otra denominación que se le dé a las actuaciones realizadas por estas autoridades, con el objeto de comprobar la correcta aplicación de lo establecido en la Ley.

De la anterior transcripción se advierte que la trasgresión a algunas de las obligaciones y prohibiciones impuestas a los servidores públicos la ley las califica como graves; que la sanción deberá ser individualizada conforme a los elementos previstos y que existen dos plazos para que prescriba la facultad de la autoridad para sancionar por responsabilidad administrativa, atendiendo al beneficio obtenido, el daño causado o la gravedad de la conducta infractora, según corresponda.

La interpretación formulada por la autoridad de los artículos transcritos es desafortunada porque contraviene los principios rectores de una figura jurídica como lo es la prescripción, la cual se define de la siguiente manera:

"- de acciones. Der. Caducidad de los derechos en su eficacia procesal, por haber transcurrido los plazos legales para su ejercicio. (...) - del delito. Extinción que se produce, por el solo transcurso del tiempo, del derecho de perseguir o castigar a un delincuente, cuando desde la comisión del hecho punible hasta el momento en que se trata de enjuiciarlo, se ha cumplido el lapso señalado por la ley."¹

De lo anterior se advierte que nos encontramos frente a una institución [jurídica](#) por la cual el transcurso del tiempo produce el efecto de consolidar las situaciones de hecho, permitiendo la extinción de los derechos o la adquisición de las [cosas](#) ajenas.

En efecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 130/2004-SS, de la cual emanó la jurisprudencia 2a./J. 203/2004, resolvió, en lo que interesa, lo siguiente:

" Por principio de cuentas, cabe advertir que el legislador expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con la intención de evitar y, en su caso, sancionar a los servidores públicos que cometan actos ilícitos en detrimento de la función pública 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 la estableció en la ley para que la autoridad administrativa pudiera cumplir, en una primera pero trascendental etapa, 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 se esté en el supuesto de la primera o segunda fracción del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 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, en virtud del paso del tiempo, de la facultad que tiene la autoridad administrativa para sancionar a los servidores públicos que realizaron conductas ilícitas.

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 individuos que tienen un compromiso distinto al resto de las personas en tanto que son 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 contrario a su dignidad y honradez, 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.

Por tal motivo, el legislador previó la posibilidad de que las facultades de las autoridades administrativas prescribieran. De esta manera, si en un lapso determinado, en términos previstos en las dos fracciones del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la autoridad no ejerce su facultad sancionadora, el derecho a ejercerla se perderá y hasta entonces el

¹ De Miguel, Juan Palomar. Diccionario para Juristas, Tomo II. Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 1235.



BAJA CALIFORNIA

servidor público tendrá certeza de que su actuar no puede acarrearle ninguna sanción administrativa."

De la anterior transcripción se concluye que la Segunda Sala determinó que la institución jurídica de la prescripción debía entenderse como la extinción, en virtud del paso del tiempo, de la facultad que tiene la autoridad administrativa para sancionar a los servidores públicos que realizaron conductas ilícitas; y que si bien existía un interés de la sociedad por evitar y, en su caso, sancionar las actividades ilícitas de individuos que son servidores públicos, también lo era que no es aceptable que las autoridades sancionadoras puedan ejercer sus atribuciones en cualquier tiempo, ya que 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; de ahí que se considera que la figura de la prescripción constituye una cuestión de interés social y de orden público.

Del mismo modo, diversos criterios judiciales, como los de subsecuente inserción, han establecido que, al ser la prescripción una cuestión de orden público, no puede quedar al arbitrio de una de las partes, puesto que se trata de una institución jurídica que tiene por objeto consolidar las situaciones de hecho, poniendo fin a la contienda entre partes cuando una de ellas no ejercita sus derechos dentro del término que la ley señala para ese efecto.

Época: Sexta Época
Registro: 273421
Instancia: Cuarta Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Volumen CIV, Quinta Parte
Materia(s): Laboral
Tesis:
Página: 34

PRESCRIPCION DE LA ACCION. ES DE ORDEN PUBLICO. El cómputo del término prescriptorio, por ser de orden público, no puede quedar al arbitrio de una de las partes, es decir, no debe correr a partir de la fecha en que a juicio de la actora o demandada ocurrieron los hechos fundatorios de sus acciones o excepciones, sino que debe computarse desde la fecha en que realmente acontecieron, de acuerdo con las pruebas rendidas en los autos del juicio.

Época: Quinta Época
Registro: 366108
Instancia: Cuarta Sala

Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo CXXXI
Materia(s): Laboral
Tesis:
Página: 289

PRESCRIPCION, LA EXCEPCION DE, ES DE ORDEN PUBLICO. La naturaleza de la excepción de prescripción, es de orden público y sus efectos, forzosa y necesariamente, tiene que ser iguales para una y otra partes contendientes, sin que su estimación pueda quedar al arbitrio soberano de las juntas de conciliación, puesto que se trata de una institución jurídica, que tiene el objeto consolidar las situaciones de hecho, poniendo fin a la contienda entre partes, cuando una de ellas no ejercita sus derechos dentro del término que la Ley señala para ese efecto.

Todo lo anterior lleva a concluir que el objeto de la figura jurídica de la prescripción es generar certidumbre jurídica, al consolidar situaciones de hecho y extinguir obligaciones y/o derechos entre las partes, y, por ende, no puede quedar al arbitrio de los contendientes establecer ni su procedencia ni sus elementos, sino que deben estar previstos en ley y de acuerdo a la forma que el legislador lo hubiere concebido, por ser una cuestión de orden público.

Por tanto, cuando el artículo 72 de la Ley de Responsabilidades establece la gravedad como criterio orientador para fijar el plazo prescriptivo, debe entenderse que lo dispuesto por el diverso 60 de la propia norma que establece las conductas que deben considerarse graves es limitativa y no enunciativa, atentos al principio de certidumbre jurídica que se deduce del artículo 16 Constitucional, pues sólo así, bajo un criterio predeterminado, los servidores públicos tendrán la certeza del tiempo por el cual podrán ser sujetos a un procedimiento administrativo sancionador por su actuar en la función pública.

Permitir que sea la autoridad quien, al momento de iniciar el procedimiento administrativo o incluso al resolver en definitiva el procedimiento administrativo, califique la gravedad de la conducta imputada no sólo generaría incertidumbre jurídica a los servidores públicos, sino que permitiría la arbitrariedad, lo cual es contrario a los principios de seguridad y certidumbre jurídicas, como derechos humanos constitucionalmente reconocidos.

No pasa inadvertido para este Juzgador que el artículo 61, fracción I, de la Ley de Responsabilidades establece que las sanciones se impondrán tomando en cuenta, entre otros elementos, la gravedad de la infracción cometida; sin embargo, como bien lo establece la norma invocada, la facultad de la autoridad para calificar la gravedad de la conducta es única y exclusivamente respecto a la individualización de la sanción aplicable al caso concreto.

Así, la jurisprudencia que invoca la autoridad para sustentar la posibilidad de calificar la gravedad de la conducta para efectos de la prescripción de su facultad sancionadora, de rubro "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO ESTABLECE LIMITATIVAMENTE LAS CONDUCTAS QUE PUEDEN CALIFICARSE COMO GRAVES POR LA AUTORIDAD SANCIONADORA" lo que hace es confirmar la afirmación de esta Sala en el sentido de que la facultad de la autoridad para calificar la gravedad de la conducta es única y exclusivamente para individualizar la sanción aplicable al caso concreto, puesto que, al analizar la ejecutoria de la cual derivó este criterio, se advierte que el punto a dilucidar en la contradicción de tesis era el siguiente:

"El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito declaró fundado el recurso de revisión fiscal 75/2006-1061, al considerar que el sistema establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe interpretarse en el sentido de que la autoridad, tratándose de faltas administrativas previstas en la ley, no mencionadas en el antepenúltimo párrafo del artículo 13 del mismo ordenamiento, tiene la facultad de determinar, en cada caso concreto, la gravedad de la responsabilidad del funcionario, considerando los elementos mencionados en el artículo 14, fracción I, de dicha ley; y, en la hipótesis de que, realizada tal ponderación, concluya que la falta cometida fue grave, podrá destituir al funcionario de acuerdo con lo preceptuado en la fracción III del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con independencia de lo que establece el antepenúltimo párrafo de dicho artículo 13.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 516/2008, concedió el amparo a la parte quejosa pues consideró que la responsabilidad administrativa atribuida al quejoso no podía ser considerada como grave, al consistir ésta en el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones I y XXIV del artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales no se encuentran incluidas en el artículo 13, antepenúltimo párrafo, de la propia ley, por lo que no pueden catalogarse como graves, pues, conforme a dicho numeral, sólo se consideran graves las infracciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIV del artículo 8o. supramencionado.

Ahora bien, de las consideraciones de los Tribunales Colegiados que han quedado sintetizadas en los párrafos que anteceden, se advierte que ambos órganos jurisdiccionales analizaron si las infracciones a las obligaciones previstas en el artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no incluidas en el antepenúltimo párrafo del artículo 13, del mismo ordenamiento, pueden o no ser catalogadas como graves.

Así, el primero de los mencionados órganos colegiados resolvió que la autoridad sí puede calificar como grave la responsabilidad administrativa en que incurra un servidor público, aun cuando no se mencione en el artículo 13, antepenúltimo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; en cambio, el segundo de los Tribunales Colegiados mencionados estimó que si la responsabilidad administrativa en que incurra el servidor público no se encuentra considerada como grave por el artículo 13, antepenúltimo párrafo, de la ley de la materia, no debe considerarse como tal.

Lo reseñado demuestra que los Tribunales Colegiados abordaron, en sus respectivas ejecutorias, una misma problemática jurídica esencial: la facultad de la autoridad sancionadora de calificar como graves las infracciones a las obligaciones contenidas en el artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no incluidas en el antepenúltimo párrafo del artículo 13 de la propia ley; pues ambos órganos jurisdiccionales se pronunciaron respecto de un tema jurídico esencialmente igual y que resulta de importancia determinar para el orden jurídico nacional, esto es, que se precise si las infracciones a las obligaciones previstas en el artículo 8o. de la ley de la materia, que no estén contenidas en el artículo 13, antepenúltimo párrafo de la ley en comento, pueden o no ser consideradas como graves a juicio de la autoridad sancionadora.

En esas condiciones, es factible concluir que sí existe la contradicción de tesis denunciada, ya que a pesar de que analizan el mismo problema jurídico, es decir, la posibilidad de la autoridad sancionadora de calificar como graves infracciones a las obligaciones previstas en el artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no incluidas en el antepenúltimo párrafo del artículo 13 del mismo ordenamiento, arribaron a conclusiones diversas, pues mientras uno sostuvo que no pueden considerarse como graves a juicio de la autoridad las infracciones que no estén previstas dentro del artículo antes referido, el otro resolvió que sí pueden considerarse como graves, aun cuando no estén previstas dentro del mismo artículo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14, fracción I, de la ley antes mencionada, que establece que para la imposición de las sanciones administrativas se deben tomar en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, atendiendo, entre otros, a la gravedad de la responsabilidad en que se incurra."

Sobre el particular los Ministros resolvieron en los términos siguientes:

"De la reproducción anterior se desprende que el objeto de la iniciativa fue reducir la discrecionalidad de las autoridades en la imposición de sanciones administrativas, evitando con ello conductas arbitrarias contrarias a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado e impedir actos a través de los cuales se pretenda evitar la aplicación de sanciones a los funcionarios públicos que incurran en infracciones, en perjuicio de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, previstos en el artículo 113 de la Constitución General de la República. Para esa finalidad, el legislador estimó conveniente establecer diversas acciones calificadas como graves para efectos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ahora bien, conviene analizar la oración contenida en el antepenúltimo párrafo del artículo 13, de la ley en estudio, la cual establece que "En todo caso, se considerará grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8o. de la ley"; así, la frase "en todo caso" es una oración circunstancial de tiempo cuya finalidad es establecer una cualidad a la oración principal; esto es, el legislador, por decirlo de alguna manera, tasó esas fracciones para señalar expresamente que el incumplimiento a las obligaciones que ahí se señalan "siempre" será considerado grave.



BAJA CALIFORNIA

Lo descrito implica que la infracción a las obligaciones previstas en la ley en estudio, dará lugar a la imposición de la sanción correspondiente, la cual deberá determinarse con base en los parámetros que la propia ley le impone a la autoridad sancionadora, esto es, por disposición del propio legislador las infracciones a las obligaciones previstas en el antepenúltimo párrafo del artículo 13, siempre deberán calificarse como graves, ello en congruencia con la finalidad establecida en la exposición de motivos, empero, como se verá, ello no significa que la autoridad sancionadora no pueda calificar como grave la infracción a las otras obligaciones previstas en el artículo 8o. de la ley.

En ese aspecto, debemos destacar que el legislador en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, expresamente determinó que se está ante una conducta grave, cuando un servidor público infringe los deberes impuestos en las fracciones mencionadas en el párrafo que antecede, por lo que, en la especie, nos encontramos ante una norma autolimitante para la autoridad sancionadora, puesto que, al ubicar la conducta irregular de un servidor público en las fracciones de referencia, deberá indefectiblemente calificarla como grave.

En otras palabras, el párrafo en cuestión debe interpretarse en el sentido de que la infracción a las obligaciones impuestas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8o. de la ley en comento, invariablemente dará lugar a que la autoridad las catalogue como graves para efectos de la individualización de la sanción correspondiente; sin embargo, la tasación a que se ha hecho referencia en el párrafo que se analiza, no significa que las infracciones en comento sean las únicas que pueden ser catalogadas como graves por la autoridad sancionadora, esto es, el antepenúltimo párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevé expresamente, lo que siempre o invariablemente se deberá considerar grave, pero de ninguna manera acota sus facultades para no considerar como graves otras infracciones no señaladas en el párrafo de referencia.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en la exposición de motivos del ordenamiento en estudio, se precisa que para reducir la discrecionalidad de las autoridades en la imposición de sanciones administrativas "... el legislador estimó conveniente establecer diversas acciones calificadas como graves para efectos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", debiendo entender el vocablo "diversas" como "de distinta naturaleza", de acuerdo con la definición establecida en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, argumento que no demuestra que la intención del legislador hubiera sido establecer, limitativamente, las infracciones que al efecto pudiera considerar como graves la autoridad sancionadora.

Asimismo, debe decirse que no puede considerarse que el creador de la norma pretendió acotar las conductas graves exclusivamente a las que prevé el artículo 8o., fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que no es factible estimar que al momento de crearse las leyes éste tuviera una visión completa de las posibles conductas que pudiesen realizar los servidores públicos, las cuales, por su importancia y por las circunstancias en que ocurran y las consecuencias que generen, podrán calificarse como graves, por lo que no puede concluirse que el legislador pretendió enunciar limitativamente, ciertas infracciones para ser consideradas como graves y excluir a todas las demás infracciones de dicha calificativa.

Esto es, la dinámica y las condiciones cambiantes de la realidad rebasan la percepción del legislador al momento de crear las disposiciones de carácter general que pretenden regular las situaciones de hecho a las cuales van dirigidas, motivo por el cual, no es posible que en el procedimiento legislativo se regulen todas y cada una de las hipótesis que pueden acontecer en el mundo fáctico, por lo que las conductas graves que pueden cometer los servidores públicos no se limitan necesariamente a las establecidas en las fracciones citadas del artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Cabe agregar que si bien el legislador afirmó que la intención de la reforma fue la de reducir la discrecionalidad de las autoridades en la imposición de sanciones administrativas, también lo es que conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus



BAJA CALIFORNIA

obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y autoridades facultadas para aplicarlas, además de las señaladas en las leyes específicas aplicables según el cargo, puesto o comisión y la actividad desempeñada, lo que deja en claro que en lo tocante a este tema, debe estarse a todo el marco legal aplicable en esa materia, lo cual permite deducir que los artículos en estudio (8o., 13 y 14) constituyen una parte de un sistema sancionador que da oportunidad a la autoridad administrativa de graduar la gravedad, participando en ello, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la propia ley.

Otra de las razones que explica el criterio que ahora se fija radica en que el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su fracción I, establece uno de los elementos que debe tomar en cuenta la autoridad sancionadora para imponer una sanción administrativa: la gravedad de la falta, sin que ello sea incompatible con el hecho de que existan reglas que limiten dicho ejercicio.

Para ello, debe considerarse que la autoridad administrativa sancionadora debe tomar en cuenta para la imposición de las sanciones la gravedad de la responsabilidad en que se incurra conjuntamente con la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la ley.

Esto es, la interpretación armónica de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, permite a la autoridad ponderar, en términos del artículo 14, cuándo las infracciones a las obligaciones previstas en las fracciones I a VII, IX, XV, XVII, XVIII, XX, XXI y XXIV del artículo 8o. serán leves, menos graves o graves, fijando claramente parámetros para la aplicación de la sanción correspondiente, ya que debe hacerse una ponderación de las conductas desplegadas por el servidor público, así como de la gravedad de la responsabilidad en que incurre y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la ley o las dictadas con base en ella; tomando en cuenta las circunstancias socioeconómicas del servidor público; su nivel jerárquico y sus antecedentes, entre ellos, la antigüedad en el servicio, las condiciones exteriores y los medios de ejecución, la reincidencia en el cumplimiento de sus obligaciones y el monto de beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de tal incumplimiento.

En ese contexto, es inconcuso que el marco legal al que debe sujetarse la autoridad administrativa para ejercer su arbitrio sancionador, establece el núcleo básico de las conductas calificadas como infractoras y las sanciones que le corresponden; además, que en el numeral 14 se encausó la actuación de la autoridad administrativa para imponer las sanciones relativas en el ámbito de su competencia, al limitar su atribución mediante la fijación de elementos objetivos a los que debe ajustarse para decidir el tipo de sanción que corresponde a la infracción cometida en cada caso concreto, dependiendo de la graduación de la gravedad de cada conducta irregular atribuida al servidor público sancionado.

Por tanto, del contenido de tales disposiciones se advierte que el marco jurídico que regula las responsabilidades de los servidores públicos se encuentran reglamentadas y específicamente determinadas, a través de un estructurado sistema disciplinario, cuyo incumplimiento provoca la iniciación del procedimiento respectivo, el que en su caso concluye con la aplicación de sanciones predeterminadas, entre las que se encuentra la destitución del puesto a que se contrae la fracción III del referido artículo 13.

Lo anterior pone de relieve que la facultad conferida a la autoridad sancionadora no puede ser producto de una actuación caprichosa o arbitraria, sino justificada por la evaluación de todas las circunstancias que rodean la situación de hecho advertida por la autoridad y que se concreta mediante los elementos de convicción aportados en el curso del procedimiento respectivo, en el que el servidor público tiene oportunidad de rendir las pruebas que estime pertinentes, en concordancia con las normas que regulan el ejercicio de esa facultad sancionadora, pues de acuerdo con el margen legislativamente impuesto a la autoridad, su actuación tendrá que ser el resultado de la ponderación objetiva de los elementos relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado, y demás circunstancias que previene el citado artículo 14 para acotar su actuación y así permitir la fijación de una sanción acorde con la infracción cometida."

Con las anteriores transcripciones se pone de manifiesto que la jurisprudencia invocada por la autoridad para desestimar la prescripción invocada por la parte actora es inaplicable al caso, en la medida que se pronuncia en relación a la individualización de la sanción y no la prescripción de la facultad sancionadora de la Sindicatura.

En conclusión, dado que al actor se le imputó haber trasgredido lo dispuesto por los artículos 46, primer párrafo, fracciones I, II y XXV, y 47, fracciones X y XIX, de la Ley de Responsabilidades, conductas que no la ley no considera graves, es inconcuso que, contrario a lo resuelto, el plazo prescriptivo se rige por lo dispuesto en el inciso a) del artículo 72 de dicha normatividad, dado que no se le al reclama al actor la obtención de un beneficio económico, haber causado un daño estimable en dinero, ni las conductas se encuentran catalogadas como graves, conforme al diverso 60 de la propia ley.

Encuentra apoyo lo anterior, en el criterio sustentado por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que se transcribe a continuación:

Época: Décima Época
Registro: 2018360
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 60, Noviembre de 2018, Tomo III
Materia(s): Administrativa
Tesis: I.18o.A.86 A (10a.)
Página: 2547

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA ESTABLECER EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS DE LA AUTORIDAD, DEBE ATENDERSE A LA CLASIFICACIÓN LEGAL DE CONDUCTAS GRAVES ESTABLECIDA EN EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA ABROGADA. En términos del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos abrogada, el plazo de prescripción de las facultades sancionadoras de la autoridad está relacionado con la gravedad de la infracción que se imputa, esto es, se trata de una figura que opera en función de una cuestión objetiva (la caracterización del tipo que prevé la infracción) y el mero transcurrir del tiempo, lo cual debe vincularse con el antepenúltimo párrafo del artículo 13 de la misma ley, que señala expresamente qué infracciones se califican como graves. Estos preceptos, desde un enfoque que optimice el derecho a la seguridad jurídica, deben entenderse en el sentido de que la prescripción se rige bajo un escenario de reglas de aplicación cerrada, en donde la apreciación subjetiva de la autoridad administrativa en torno a la conducta que en cada caso pretenda sancionar no juega un papel preponderante, precisamente porque no se trata de generar un plazo particular para cada caso concreto, sino de



BAJA CALIFORNIA

una hipótesis legal en la cual las facultades sancionadoras prescriben en tres años, o en cinco si se trata de una conducta catalogada por la propia ley como grave. Ahora, si bien en términos del diverso precepto 14 del ordenamiento mencionado, al individualizar las sanciones, en cada caso específico es posible considerar la gravedad de la conducta en función de determinadas circunstancias de ejecución u otras que ameriten que al final una determinada conducta sea sancionada como grave, aun cuando no se encuentre predefinida así en la ley, esto atiende precisamente al deber de ponderar las circunstancias específicas de cada caso, en aras de fijar una sanción proporcional. Sin embargo, para efectos del cómputo de la prescripción, la clasificación legal de las conductas consideradas por definición legal como graves, es el que debe prevalecer, ante la necesidad de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica. Lo contrario, esto es, permitir que el plazo de prescripción se fije según la apreciación subjetiva y apriorística que haga la autoridad sancionadora sobre la conducta imputada, erosionaría los derechos de quienes son acusados de conductas consideradas no graves por el legislador, dejando prácticamente a voluntad de la autoridad administrativa clasificar cualquier conducta como tal para alargar el tiempo en que tiene expeditas sus facultades sancionatorias y proseguir con procedimientos que excedieron el plazo legal para resolverlos.

DÉCIMO OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

En ese orden de ideas, conforme al artículo 72 multicitado, si el plazo prescriptivo debe computarse a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad administrativa, es claro que, en el caso, inició el treinta de septiembre de dos mil catorce, fecha en que el actor emitió el Dictamen de Uso de Suelo favorable que, según la autoridad, no cumplía con los requisitos de ley para su emisión, concretamente, acompañar la constancia de no riesgo, emitida por el Instituto Metropolitano de Planeación.

Por tanto, la facultad sancionadora de la autoridad prescribía el veintinueve de septiembre de dos mil quince, esto es, un año después de que se desplegó la conducta imputada.

De la copia certificada del expediente administrativo que exhibió la autoridad al contestar la demanda, previamente valorada, se advierte que el dieciocho de mayo de dos mil diecisiete la Directora de Responsabilidades de la Sindicatura Procuradora del Ayuntamiento de Tijuana tuvo por presentada la denuncia en contra del actor por la emisión del aludido dictamen y el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho se dictó el acuerdo de inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa por tales hechos, con lo que se acredita que tales actuaciones se dictaron fuera del plazo prescriptivo, por lo que, contrario a lo resuelto por la autoridad administrativa, se encontraba prescrita la facultad sancionadora

respecto del aludido dictamen de uso de suelo favorable expedido por el actor, en su calidad de Jefe del Departamento de Usos del Suelo del Ayuntamiento de Tijuana, pues no se demostró que existiera con anterioridad una actuación apta para interrumpir el plazo prescriptivo.

En las relatadas condiciones, al encontrarse prescritas las facultades de la autoridad municipal para sancionar al actor por la emisión del dictamen de uso de suelo favorable expedido el treinta de septiembre de dos mil catorce, con fundamento en el artículo 83, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, lo procedente es declarar la nulidad de la resolución de **veinticinco de octubre de dos mil dieciocho**, dictada por la Síndico Procuradora del Ayuntamiento de Tijuana en el procedimiento de responsabilidad administrativa *****².

Además, con apoyo, además, en el artículo 84 de la ley en cita, se deberá condenar a la citada autoridad a que haga saber al Oficial Mayor del Ayuntamiento, al titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología Municipal, ambas del Ayuntamiento de Tijuana, y a la Dirección Jurídica de Responsabilidades y Situación Patrimonial, dependiente de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Baja California el sentido del presente fallo, a fin de que lleven a cabo la cancelación de las anotaciones en el expediente personal del actor y su base de datos, respectivamente. Finalmente, la autoridad condenada deberá borrar la anotación respectiva del Registro de Servidores Públicos Sancionadora que lleva la Sindicatura Procuradora Municipal.

Todo lo anterior, según se ordenó en los considerandos tercero y séptimo a noveno de la resolución declarada nula, a fin de salvaguardar a cabalidad el derecho del afectado.

Al no advertirse la existencia de algún de motivo de inconformidad que mejore lo alcanzado con la declaración de nulidad decretada, resulta innecesario el análisis de los diversos

argumentos que planteó la parte actora, en seguimiento al principio jurisprudencial del mayor beneficio.

Por lo expuesto, con fundamento en el artículo 82 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, se...

RESUELVE:

PRIMERO.- Se declara la nulidad de la resolución de **veinticinco de octubre de dos mil dieciocho**, dictada por la Síndico Procuradora del Ayuntamiento de Tijuana en el procedimiento administrativo de responsabilidad *****².

SEGUNDO.- Se condena a la citada autoridad a que haga del conocimiento del Oficial Mayor del Ayuntamiento y del Director de Control y Evaluación Gubernamental del Estado a efecto de hacerles saber el sentido del presente fallo para que lleven a cabo la cancelación de las anotaciones que hubieren realizado en el expediente personal del actor y su base de datos, respectivamente. Finalmente, la propia autoridad condenada deberá borrar la anotación respectiva del Registro de Servidores Públicos Sancionadora.

Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas.

Así lo resolvió el Primer Secretario Acuerdos de la Sala Auxiliar del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, licenciado Juan Alberto Valdiviezo Morales, quien actúa en funciones de Magistrado por ministerio de ley, en términos de lo dispuesto por el artículo 10 de la ley que rige a este Tribunal, y firmó ante la presencia de la Secretaria de Acuerdos, licenciada María del Pilar Ayala Guerrero, quien da fe.

- 1

ELIMINADO: Nombre del actor en página 1.

Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.
- 2

ELIMINADO: Número del expediente administrativo en páginas 1, 16 y 17.

Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.
- 3

ELIMINADO: Número de expediente de la Tercera Sala en página 1.

Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.

La suscrita María del Pilar Ayala Guerrero, Secretaria de Acuerdos adscrita al Juzgado Cuarto con Residencia en Tijuana del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, hace constar: Que lo transcrito con anterioridad corresponde a una versión pública de sentencia definitiva, en la que se suprimieron datos que se han clasificado como reservados o confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en diecisiete fojas útiles. Lo anterior con fundamento en lo establecido por los artículos 80, 83, fracción VI, inciso b) de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California; 57, 58, 59, 60 y demás aplicables del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California y 56 y 57 de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de Versiones Públicas del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos. Lo que se hace constar para los efectos legales a que haya lugar, en la ciudad de Tijuana, Baja California, a los seis días del mes de marzo del dos mil veintitrés.



A handwritten signature in blue ink, appearing to be "M. del P. Ayala Guerrero", written over a faint circular stamp.