

COMENTARIO JURISPRUDENCIAL

**LA CADUCIDAD Y LA PRESCRIPCIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
COMO PARTE DEL DEBIDO PROCESO. COMENTARIOS A LA CONTRADICCIÓN DE TESIS
361/2016 RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

EXPIRATION AND PRESCRIPTION IN ADMINISTRATIVE PENALTY LAW AS PART OF DUE PROCESS. COMMENTS ON
THE CONTRADICTION OF THESIS 361/2016 RENDERED BY THE PLENARY OF THE SUPREME COURT OF JUSTICE
OF NATION

Adán Maldonado Sánchez**

RESUMEN. En la contradicción de tesis 361/2016, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe leerse de manera sistemática y conjunta con el artículo 34 del mismo cuerpo normativo, determinando la inaplicabilidad de la caducidad y concluyendo que el único límite a las facultades punitivas de la autoridad sancionadora es la prescripción, si no dicta la resolución correspondiente dentro del plazo de 45 días ni su respectiva ampliación, una vez cerrada la instrucción en el procedimiento administrativo sancionador.

PALABRAS CLAVE. Caducidad, derecho administrativo sancionador, plazo razonable, prescripción.

ABSTRACT. In the contradiction of thesis 361/2016, the Plenary of the Supreme Court of Justice determined that section III of article 21 of the Federal Law of Administrative Responsibilities of Public Servants, must be read systematically, alongside article 34, determining the inapplicability of the established expiration, and concluding that the only limit to the punitive powers of the authority is prescription, if the resolution is not rendered within 45 days or the applicable extension, once the instruction in the sanctioning administrative proceeding is closed.

KEYWORDS. Administrative sanctioning proceeding, expiration, prescription, procedural due process in administrative law, reasonable time.

Fecha de recepción: 29 de marzo de 2019.

Fecha de aceptación: 27 de mayo de 2019.

** Candidato a Maestro en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Panamericana (Ciudad de México); Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales con *Mención Honorífica*, por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; Obtuvo el “Premio Padre de la Patria” que otorga la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo por desempeño académico; Trabajó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación adscrito a la Ponencia del Ministro Góngora Pimentel. Es miembro de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional. Correo electrónico: adan.maldonado@hotmail.com; Twitter: @adanmaldonado.

SUMARIO. I. Los componentes del derecho administrativo sancionador; II. La caducidad y la prescripción en el derecho administrativo; III. Análisis de la Contradicción de Tesis 361/2016 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el debido proceso (plazo razonable; seguridad y certeza jurídicas); IV. Conclusiones.

I. LOS COMPONENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Góngora Pimentel ha señalado que el *derecho administrativo sancionador* estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración pública dentro de la estructura centralizada, paraestatal y órganos constitucionalmente autónomos, cuya facultad implica la acción punitiva del Estado (*ius puniendi*), dentro del ámbito de las materias ambiental, los delitos de responsabilidad patrimonial, las infracciones en materia tributaria o aduanera,¹ sólo por citar algunas. En este sentido, Góngora Pimentel cita a Ossa, quien define al derecho administrativo sancionador como:

[...] una atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y aún a los funcionarios que infringen sus disposiciones, o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, transgreden sus mandatos o desconocen sus prohibiciones.

Es importante señalar que la naturaleza jurídica y alcances de la facultad punitiva del Estado en el ámbito administrativo difieren de las derivadas del derecho penal, sin embargo, ello no excluye que se adopten diversos principios y pautas del derecho penal, atendiendo a que “la noción de pena o sanción no es exclusiva del derecho penal, ya que el tema mismo de ilícito surge en diferentes áreas jurídicas: civil, administrativa, mercantil, etc.” Sobre esta afirmación el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación [en adelante SCJN] han sostenido los siguientes criterios jurisprudenciales:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la

¹ Góngora Pimentel, G D. “El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana”, en Ferrer Mac-Gregor, E, Zaldívar Lelo de Larrea, A (Coords.) *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. T. XII, México, IIJ-UNAM, 2008, pp. 257-261.

colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.²

NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. En la Jurisprudencia P./J. 99/2006, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue contundente en precisar que tratándose de las normas relativas al procedimiento administrativo sancionador, es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, en el entendido de que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible cuando resulten compatibles con su naturaleza. En ese sentido, para que resulten aplicables las técnicas garantistas mencionadas, es requisito indispensable que la norma de que se trate esté inmersa en un procedimiento del derecho administrativo sancionador, el cual se califica a partir de la existencia de dos condiciones: a) que se trate de un

² SCJN. Jurisprudencia P./J. 99/2006, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1565. Registro IUS 174 488.

procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción (elemento formal); y, b) que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento material), de manera que se advierta que su sustanciación sea con la intención manifiesta de determinar si es procedente condenar o sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado por la comisión de un ilícito, en aras de salvaguardar el orden público y el interés general; es decir, ese procedimiento debe tener un fin represivo o retributivo derivado de una conducta que se considere administrativamente ilícita. Sobre esas bases, no basta la posibilidad de que el ejercicio de una facultad administrativa pueda concluir con el establecimiento de una sanción o infracción, sino que se requiere de manera concurrente que su despliegue entrañe una manifestación de la facultad punitiva del Estado, esto es, que el procedimiento tenga un marcado carácter sancionador como sí ocurre, por ejemplo, con los procedimientos sancionadores por responsabilidades administrativas de los servidores públicos.³

En este sentido, es relevante reconocer e identificar los derechos y garantías constitucionales derivados de esta rama del derecho administrativo, ya que de ello depende la correcta función y delimitación de las facultades punitivas del Estado, máxime que *la capacidad sancionadora administrativa puede ser superior a la propia del derecho penal*, en razón de que las sanciones administrativas pueden ser carentes de proporcionalidad en franca violación al artículo 22 constitucional y de otros derechos fundamentales. Así, los principios que han sido reconocidos tanto por la doctrina, como por la jurisprudencia son los siguientes: (i) principio de legalidad⁴(modulado);⁵ (ii) principio de *no reformatio in pejus*; (iii) principio de presunción de inocencia; (iv) debido proceso;⁶ (v) principio de proporcionalidad;⁷ (vi) principio de no retroactividad de la ley;

³ SCJN. Jurisprudencia 2a./J. 124/2018, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 60, t. II, noviembre de 2018, p. 897. Registro IUS 2 018 501.

⁴ Tesis I.10.A. J/4, Tribunal Colegiado de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, t. III, febrero de 2015, p. 2168, de rubro: ACUERDO DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE SEPARACIÓN DE LA POLICÍA FEDERAL. PARA RESPETAR LOS DERECHOS DE AUDIENCIA Y DEBIDO PROCESO DEBE HACERSE CONSTAR EN ESE DOCUMENTO, CUÁLES SON LOS HECHOS O CONDUCTAS QUE DAN ORIGEN AL PROCEDIMIENTO, ESTO ES, LOS EXÁMENES DE CONTROL DE CONFIANZA NO APROBADOS. Registro IUS 2 008 560.

⁵ Si bien es cierto no constituye Jurisprudencia, es importante hacer mención del referido criterio: SCJN. Tesis 1a. CCCXVI/2014, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, t. I, septiembre de 2014, p. 572. Registro IUS 2 007 406.

⁶ Tesis VII.2o.P. J/5, Tribunal Colegiado de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, mayo de 2002, p. 971, de rubro: DEFENSA, GARANTÍA DE. ES DE MAYOR RANGO AXIOLÓGICO QUE LA DE OBTENCIÓN DE UNA SENTENCIA EN BREVE LAPSO. Registro IUS 186 964; Jurisprudencia 1a./J. 11/2014, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 3,

(vii) principio de *nulla poena sine lege*;⁸ (viii) principio de caso fortuito; (ix) principio de favorabilidad; (x) principio de *non bis in ídem*; (xi) principio de prohibición de la analogía; (xii) principio de reserva de ley,⁹(modulado);¹⁰ (xiii) principio *in dubio pro-reo*; (xiv) principio de igualdad ante la ley; y (xv) principios de publicidad, contradicción y control jurisdiccional.

febrero de 2014, t. I, p. 396, de rubro: DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO. Registro IUS 2 005 716; Tesis I.14o.T. J/3, Tribunal Colegiado de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 63, t. III, febrero de 2019, p. 2478, de rubro: TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU RELACIÓN CON LOS FORMALISMOS PROCESALES. Registro IUS 2 019 394; Jurisprudencia PC.II.P. J/1 P, Pleno de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 29, t. II, abril de 2016, p. 1622., de rubro: DEFENSA ADECUADA. EN LA IMPOSICIÓN DE CORRECCIONES DISCIPLINARIAS POR INFRACCIÓN AL REGLAMENTO DE LOS CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL, AL DERIVAR DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DISTINTO AL PROCESO PENAL, ES INNECESARIO QUE EL PROBABLE INFRACTOR ESTÉ ASISTIDO POR DEFENSOR PÚBLICO O PRIVADO. Registro IUS 2 011 404; y Tesis 2a. LVII/2009, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, junio de 2009, p. 319, de rubro: RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE PREVÉ EL PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS, NO SE RIGE POR EL NUMERAL 20, APARTADO B, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Registro IUS 167 071.

⁷ Tesis 1a. LXXXVI/2008, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 210, de rubro: RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 37, TERCER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. Registro IUS 168 797; Tesis 2a. II/2009, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, febrero de 2009, p. 473, de rubro: RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA RESPETA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. Registro IUS 167 843; Tesis 2a. XX/2009, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIX, marzo de 2009, p. 477, de rubro: RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 81, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 13 DE MARZO DE 2002 EN EL ÁMBITO FEDERAL, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. Registro IUS 167 635; y Tesis 1a. XLVI/2013, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 1, Libro XVII, febrero de 2013, p. 842, de rubro: RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ECONÓMICAS. Registro IUS 2 002 903.

⁸ Tesis 2a. CLXXXIII/2001, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 718, de rubro: RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA. Registro IUS 188 745.

⁹ Tesis 1a. CLXI/2017, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, Libro 48, noviembre de 2017, p. 453, de rubro: LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 8o., FRACCIÓN XXIV, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE TIPICIDAD Y RESERVA DE LEY. Registro IUS 2 015 627.

¹⁰ Si bien es cierto no constituye jurisprudencia, es importante hacer mención del referido criterio: SCJN. Tesis 1a. CCCXVI/2014, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, t. I, septiembre de 2014, p. 572. Registro IUS 2 007 406.

Asimismo, resultan aplicables las categorías penales: (i) culpabilidad; (ii) imparcialidad; y (iii) tipicidad,¹¹ tipos administrativos (modulado).¹²

La aplicación de tales principios y categorías debe *matizarse* en razón de características propias del derecho administrativo, como son la discrecionalidad, la creación de reglamentos, y la variación de los ordenamientos en razón de la inestabilidad de algunas políticas públicas que en ocasiones contemplan sanciones o medidas disciplinarias. Asimismo, reconociendo que cada principio tiene vertientes cuya interpretación debe adecuarse al caso concreto, sin que esto implique la fractura de la armonía constitucional. En tal sentido, se pronunció el Pleno del Alto Tribunal en el siguiente criterio jurisprudencial:

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1º constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los

¹¹ SCJN. Jurisprudencia P./J. 101/2006, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1666, de rubro: TIPICIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE OCOZOCOATLA DE ESPINOSA, CHIAPAS, PARA 2006, QUE REMITE ERRÓNEAMENTE A DIVERSO PRECEPTO PARA CONOCER LA INFRACCIÓN, TRANSGREDE AQUEL PRINCIPIO. Registro IUS 174 327; y Jurisprudencia P./J. 100/2006, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1667, de rubro: TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. Registro IUS 174 326.

¹² Si bien es cierto no constituye jurisprudencia, es importante hacer mención del referido criterio: SCJN. Tesis 1a. CCCXVI/2014, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, t. I, septiembre de 2014, p. 572. Registro IUS 2 007 406.

procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.¹³

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN. El ámbito constitucionalmente legítimo de participación de la autoridad administrativa en los procesos de producción jurídica en el derecho administrativo sancionador, debe determinarse por referencia a los imperativos de tres valores en juego, a saber: 1) el control democrático de la política punitiva (reserva de ley); 2) la previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos; y, 3) la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad (ambas vertientes del principio de tipicidad). Así, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe la premisa de que los componentes del principio de legalidad no pueden tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho citado, sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado, por lo que para determinar el balance debido es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar. Ahora bien, de una lectura íntegra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que, al menos, existen cinco ramas del derecho referido, sin que ello implique que no puedan aceptarse posteriormente nuevas manifestaciones: 1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional; 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en

¹³ SCJN. Jurisprudencia P./J. 43/2014, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, t. I, junio de 2014, p. 41. Registro IUS 2 006 590.

términos del Título Cuarto de la Constitución Federal; 3) las sanciones administrativas en materia electoral; 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y, 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental, entre otros). Este listado no tiene el fin de establecer los únicos ámbitos integrantes del derecho administrativo sancionador, pero sí evidencia los que han sido explorados en la jurisprudencia, en que se han fijado distintos balances de acuerdo a los elementos normativos y jurisprudenciales que definen una naturaleza propia que, por ejemplo, en el caso de las sanciones administrativas establecidas en los reglamentos, ha llevado a concluir que no es aplicable el principio de reserva de ley, pero sí el de tipicidad, a diferencia del ámbito donde el Estado se desempeña como policía, en el que los tres principios exigen una aplicación cercana a la exigida en materia penal. Entre ambos extremos, cabe reconocer ámbitos intermedios, donde el Estado desempeña un papel regulador en el que los tres valores adquieren una modulación menor al último pero mayor al primero, pues se permite la integración de los tipos administrativos con fuentes infralegales, pero siempre bajo los lineamientos generales establecidos en las leyes. Por tanto, el grado de exigencia del principio constitucional de legalidad exige un ejercicio previo de reconocimiento del ámbito donde se ubica la materia de estudio.¹⁴

LAS INFRACCIONES FISCALES SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y POR LAS GARANTÍAS DEL DERECHO PENAL, EN LO QUE RESULTEN APLICABLES. Las infracciones fiscales constituyen la vulneración del conjunto de normas que regulan el cumplimiento de las obligaciones fiscales, mientras que las violaciones fiscales se refieren a los preceptos que impongan deberes formales o sustanciales, por lo que su única diferencia se encuentra en la sanción aplicable, ya sean penas pecuniarias o privativas de libertad, lo cual determina que se esté en presencia de una infracción o de un delito. En esta línea de ideas, resulta evidente que las sanciones establecidas en el Código Fiscal de la Federación para el incumplimiento de una obligación formal o sustancial guardan una gran similitud con las

¹⁴ SCJN. Tesis 1a. CCCXVI/2014, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, t. I, septiembre de 2014, p. 572. Registro IUS 2 007 406.

penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; de lo que se sigue que la infracción fiscal propiamente establecida por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones formales debe atender a los principios del derecho administrativo sancionador y, en la medida que resulten aplicables a las garantías del derecho penal.¹⁵

Sobre la modulación de los principios e instituciones del derecho penal aplicados en el derecho administrativo sancionador, la Primera Sala de la SCJN ha establecido que los componentes del principio de legalidad *no pueden tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho administrativo sancionador*, sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado, por lo que para determinar el *balance debido* es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar. Añade la Primera Sala que el derecho administrativo sancionador se divide en cinco ramas, con la posibilidad de incorporar otras:

1. Las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional (estándar original del principio de legalidad);¹⁶
2. Las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal (se permite que haya un desarrollo infralegal: distintas fuentes jurídicas);
3. Las sanciones administrativas en materia electoral (fuentes legales y fuentes administrativas);
4. Las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado (Estado regulador); y,
5. Una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente: aduanero, inmigración, ambiental, entre otros (Estado regulador).

Para justificar estas ramas del derecho administrativo sancionador, la Primera Sala expresamente señaló en el ADR 3508/2013 (párrafos 103 y 158):

¹⁵ SCJN. Tesis 1a. XXVII/2007, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, febrero de 2007, p. 652. Registro IUS 173 256.

¹⁶ Desarrollado en las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 4/2006. Aquí el principio de legalidad es en escala mínima, mientras que el de tipicidad en alta.

[...] el principio de legalidad —y sus dos *sub-principios de reserva de ley y de tipicidad*— no pueden tener un idéntico grado de exigencia en todos los ámbitos del derecho administrativo sancionador, sino que debe adaptarse al contexto jurídico en que cobre aplicación, en otras palabras, el principio constitucional modula su grado de exigencia dependiendo si la función del Estado es de fiscalización, vigilancia o equivalente (Estado policía) o si el Estado desempeña una función de planificación o regulación de ciertos sectores, en términos generales, del mercado o de una actividad social para la realización de ciertos fines de interés público (Estado regulador), para lo cual se establece un esquema regulatorio general, dentro del que la rama sancionadora es un instrumento más al servicio de esos fines regulatorios.

[...] en otras palabras, los modelos de Estado policía y de Estado regulador no son excluyentes, sino que coexisten y dan lugar a la existencia de distintas modalidades del derecho administrativo sancionador, a los cuales se acomodan los principios constitucionales, por lo que, se insiste, del área específica del derecho administrativo sancionador depende la modulación específica del principio de legalidad.

En síntesis, tratándose de órganos constitucionalmente autónomos (Estado regulador) y que cuenten con facultad de emisión y construcción de su marco regulatorio, podrá modularse el principio de legalidad (*en sus subprincipios: reserva de ley y tipicidad*) si las infracciones y sanciones se consignan en normas reglamentarias y no así en normas formal y materialmente legislativas.¹⁷

II. LA CADUCIDAD Y LA PRESCRIPCIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

La figura de la *prescripción* es la pérdida o la adquisición de un derecho por el transcurso del tiempo, siempre y cuando dicho derecho sea exigible; mientras que la *caducidad*, es la extinción de una facultad o de una acción que se configura de igual manera por el simple transcurso del tiempo.

Sobre estas figuras, las reglas para computar el plazo son de suma relevancia, dado que *ambas se actualizan por el simple transcurso del tiempo*, es decir, su esencia atiende a la temporalidad. En tal sentido, el Pleno de la SCJN en la Contradicción de Tesis 361/2016, [en adelante CT 361/2016]¹⁸ en el ámbito del derecho administrativo sancionador, ha

¹⁷ Esta afirmación se aprecia del párrafo 90 de la ejecutoria del Amparo Directo en Revisión. Resuelto por la Segunda Sala de la SCJN.

¹⁸ Resuelta por el Pleno en sesión pública el 13 de agosto de 2018. Jurisprudencia 2a./J. 85/2006, Segunda

hecho ver las imprecisiones del legislador para distinguir entre ‘suspensión’ e ‘interrupción’, que se corresponden con la prescripción y a la caducidad respectivamente, es decir, los efectos suspensivos son propios de la prescripción; mientras que la interrupción acompaña a la caducidad.

Lo anterior es así, porque una vez suspendido el término para la prescripción, deberá *reiniciarse únicamente por el remanente que corresponda*; mientras que, para el caso de la caducidad de haberse interrumpido el plazo, el mismo *habrá de computarse de nueva cuenta en su totalidad*. En palabras del Pleno de la SCJN:

[...] se advierte que el legislador confunde los términos de las figuras de caducidad y prescripción. Por su parte, también se advierte que el legislador confunde el concepto de suspensión, con el de interrupción, al señalar que: “la prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al que se hubiere practicado el último acto procedimental”, está haciendo alusión a las reglas de la suspensión, ya que el hecho de que se señale que el plazo se reanuda, ello sólo es posible en la figura de la suspensión y no en la terminación del plazo.

[...] En efecto, el [...] artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos refiere que las facultades sancionatorias de la autoridad prescriben generalmente en el plazo de tres años y, en caso de infracciones graves en cinco años, el cual se suspende cada vez que exista una promoción y si se dejara de actuar en ellos, se reinicia a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

Así, una vez que el servidor público haya cometido la infracción, el plazo de prescripción según dependa la gravedad, empezará a correr al día siguiente en que se hubiera cometido o a partir del momento en que hubieren cesado sus efectos, si fuera una infracción de carácter continuo y se suspenderá al iniciarse algún procedimiento de responsabilidad previsto en la ley, reiniciando el cómputo del plazo prescriptivo al momento en que se deje de actuar en ellos [...].

Atento a lo anterior, de una interpretación sistemática y articulada de la fracción III del artículo 21, como del diverso 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, transcurrido el plazo de cuarenta y cinco días

hábiles, o noventa días, en caso de que se haya solicitado la prórroga respectiva, sin que se haya dictado la resolución en la que se determine la existencia o inexistencia de la responsabilidad atribuida al servidor público infractor, la consecuencia será que reinicie el plazo de prescripción correspondiente, pero únicamente por el tiempo remanente considerando la fecha en que se suspendió la prescripción y hasta alcanzar los tres años o cinco, si se trata de conductas u omisiones que signifiquen una infracción de carácter grave.

III. ANÁLISIS DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 361/2016 DEL PLENO DE LA SCJN Y EL DEBIDO PROCESO (PLAZO RAZONABLE, SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICAS)

La citada CT 361/2016, entablada entre lo sustentado por la Primera Sala al conocer de los Amparos Directos en Revisión 6772/2015 y 6047/2015 frente a lo determinado por la Segunda Sala, al resolver la CT 68/2006, cuyo tema de contradicción consistió en determinar: si el hecho de que la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos [en adelante LFRASP], no establezca una consecuencia jurídica cuando la autoridad sancionadora no dicte la resolución correspondiente (una vez cerrada la instrucción) dentro del plazo legal de 45 días ni su respectiva ampliación, previa justificación, actualiza la figura de la caducidad de las facultades punitivas de la autoridad.

El Pleno de la SCJN concluyó que la figura de la caducidad prevista en los artículos 373, 375 y 378 del Código Federal de Procedimientos Civiles *no puede aplicarse supletoriamente ante la inactividad procesal de no dictarse resolución en el procedimiento de responsabilidad*, dado que el único límite legal a la facultad que tiene el Estado para imponer sanciones a los servidores públicos infractores es la prescripción contenida en el artículo 34 de la LFRASP, al encontrarse expresamente regulada.

En este sentido, es pertinente transcribir el contenido de los artículos 21 y 34 de la LFRASP:

Artículo 21. La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad [...] En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor. Hecha la notificación, *si el servidor público deja de comparecer sin causa*

REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL, NÚMERO 50

justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan. La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades *resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.*

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades [...]

Artículo 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, *para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años*, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo. [...] *[T]ratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años*, que se contará en los términos del párrafo anterior. La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción. (énfasis añadido)

Ahora bien, los criterios contendientes, esencialmente determinaron, lo siguiente:

La Primera Sala en el Amparo Directo en Revisión 6047/2015 determinó lo siguiente: [...] la ley no establece una consecuencia para el caso – como acontece en el presente asunto– que la autoridad sancionadora no dicte resolución dentro del plazo que le impone la ley, lo que implícitamente permite que la autoridad pueda hacerlo aun fuera del tiempo razonable que el legislador le concedió para ello y que, incluso,

puede ser ampliado por una sola ocasión conforme a los requisitos que el propio numeral 21 establece.

Por ende, el hecho de que la autoridad sancionadora dicte resolución en cualquier momento, fuera de los cuarenta y cinco días y su eventual ampliación y sin consecuencia favorable a los intereses del gobernado, evidentemente lesiona el derecho a la seguridad jurídica del quejoso [...] Sobre el tema, el artículo 34 de la [LFRASP] prevé la figura de la prescripción, para el caso de que la autoridad competente no imponga sanciones, misma que se contaría a partir del día siguiente al que se hubieran cometido las infracciones o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo; la prescripción sólo podrá interrumpirse al momento de iniciarse el procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

Sin embargo, el artículo se ciñe a establecer reglas relativas a la prescripción de los plazos para ejercer las acciones procesales previstas en la ley; pero nada señala en relación con las consecuencias de haber ejercido acción y no concluirla dentro de los tiempos procesales que, al efecto, prevé la ley.

Por consiguiente, la consecuencia natural al no ejercicio de la potestad que el Estado confiere a las autoridades administrativas sancionadoras dentro del plazo que establece el artículo 21, fracción III, de la [LFRASP], debe ser la caducidad procesal, nuevamente, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, específicamente, lo previsto en sus arábigos 373, 375 y 378. [...]

En esas condiciones, debe concluirse que si la autoridad administrativa sancionadora no emite su resolución dentro del plazo de ley, se actualiza la institución de la caducidad, la cual operará de pleno derecho, sin necesidad de declaración, por el simple transcurso del plazo y tendrá como efecto anular todos los actos procesales verificados, sus consecuencias y que en cualquier juicio futuro sobre la misma controversia, no pueda invocarse lo actuado en el proceso caduco.

Dicho de otro modo, la figura jurídica de la caducidad tiene como efecto fundamental anular todo lo actuado en el procedimiento administrativo respectivo, dejando las cosas como si éste no se hubiere efectuado, pues su función es poner fin a la instancia o causar la extinción anticipada de dicho procedimiento y, por ende, el archivo de las actuaciones, pues la caducidad tiene su fundamento en razones de seguridad jurídica en tanto que evita la incertidumbre que supone un procedimiento. [...] De este caso, surgió la tesis aislada que enseguida se transcribe:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA,

TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA (ABANDONO DEL CRITERIO SOSTENIDO EN LAS TESIS AISLADAS 1a. LXIII/2009 Y 1a. LXV/2009). Esta Primera Sala de la S[CJN], al resolver el amparo en revisión 304/2008, del que derivaron, entre otras, las tesis aisladas 1a. LXIII/2009 y 1a. LXV/2009, estableció que el artículo 21, fracción III, de la [LFRASP], al prever un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para que la autoridad dicte la resolución en el procedimiento de responsabilidad administrativa, sin establecer una consecuencia si lo hace fuera de ese plazo, no transgrede el principio de tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que si bien es cierto que en éste se establece la exigencia de que la administración de justicia se imparta de manera pronta, completa e imparcial, también lo es que el legislador cumplió con el imperativo de fijar un plazo razonable para la conclusión del procedimiento señalado; asimismo, estableció que dicho numeral no transgrede el derecho de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional, por el hecho de no fijar consecuencia o sanción alguna pues, por razones de seguridad jurídica y conforme a la materia de esos procedimientos que son de pronunciamiento forzoso, deben resolverse con la emisión de la resolución que les ponga fin. *Sin embargo, una nueva reflexión lleva a apartarse de los criterios de referencia, pues de la interrelación de los principios de seguridad jurídica y tutela jurisdiccional efectiva, reconocidos por los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, debe establecerse que en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, como lo es el de responsabilidad de los servidores públicos, la autoridad que actúa con imperio de jurisdicción tiene la obligación de observar en todo momento dichos principios. En ese tenor, lo que se busca es que las instancias de justicia, cualquiera que sea su naturaleza, constituyan un mecanismo eficaz y confiable para las personas sometidas a procedimiento, para lo cual es necesario que éste se efectúe, entre otros aspectos, dentro de los plazos que señalen las leyes relativas y que, por ende, las autoridades que llevan a cabo las actuaciones procesales deben observar. De ahí que el artículo 21, fracción III, de la [LFRASP], al no establecer una consecuencia para los casos en los que la autoridad sancionadora no dicte la resolución correspondiente dentro de los plazos ahí señalados, transgrede los principios constitucionales referidos en perjuicio del servidor público sometido al procedimiento, en tanto que permite la actuación arbitraria*

de la autoridad al otorgarle la posibilidad de emitir su determinación en cualquier momento, fuera del término que marca la ley relativa.¹⁹

La misma Primera Sala en el Amparo Directo en Revisión 6772/2015 resolvió lo siguiente:

En esa medida, tal como se resolvió en el amparo directo en revisión 6047/2015, la consecuencia natural del no ejercicio que el Estado confiere a las autoridades sancionadoras dentro del plazo establecido en la ley, debe ser la caducidad procesal, aplicando supletoriamente los artículos 373, 375 y 378 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de los que se desprende que cuando no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, así sea con el sólo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente, operará la caducidad.

Consecuentemente, si la autoridad administrativa no emite su resolución dentro del plazo de ley, como ocurrió en la especie, se actualiza la caducidad, la cual operará de pleno derecho, sin necesidad de declaración, por el simple transcurso del plazo y tendrá como efecto anular todos los actos procesales verificados, sus consecuencias y que en cualquier juicio futuro sobre la misma controversia, no pueda invocarse lo actuado en el proceso caduco. [...]

De este caso, surgió la tesis aislada que enseguida se transcribe:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL HECHO DE QUE LA AUTORIDAD SANCIONADORA NO DICTE LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y CINCO DÍAS O DE SU EVENTUAL AMPLIACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ACTUALIZA LA FIGURA DE LA CADUCIDAD (ABANDONO DEL CRITERIO SOSTENIDO EN LA TESIS AISLADA 1a. CLXXXVI/2007). Esta Primera Sala de la [SCJN], al resolver el amparo en revisión 265/2007, del que derivó la tesis aislada 1a. CLXXXVI/2007, determinó que el artículo 21, fracción III, de la [LFRASP], que prevé que una vez desahogadas las pruebas admitidas, las autoridades administrativas competentes resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrán al infractor las sanciones administrativas correspondientes, no viola las garantías de seguridad jurídica y legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la facultad sancionadora de la autoridad competente no caduca una vez transcurrido el plazo

¹⁹ SCJN. Tesis 1a. CCXXXIX/2016, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, t. I, octubre de 2016, p. 512. Registro IUS 2 012 812.

mencionado, pues para ello es necesario que dicho supuesto se hubiere previsto en la ley. Sin embargo, una nueva reflexión conlleva a apartarse del criterio de referencia, pues del análisis sistemático de los artículos 21, fracción III, 34 y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como 373, 375 y 378 del Código Federal de Procedimientos Civiles, este último de aplicación supletoria a la primera, debe establecerse que el hecho de que la autoridad sancionadora dentro del procedimiento administrativo de responsabilidad no dicte resolución dentro del plazo de cuarenta y cinco días, contado a partir del desahogo de las pruebas que hubieren sido admitidas, o de su eventual ampliación hasta por un plazo igual, sí actualiza la figura de la caducidad del procedimiento y no la de prescripción. Lo anterior, porque esta última opera para el ejercicio de las acciones procesales previstas en el ordenamiento relativo, pero no para los casos en los que, iniciado el procedimiento, la autoridad sancionadora no emita su resolución dentro del plazo señalado o su eventual ampliación, lo que envuelve la inactividad procesal de la autoridad sancionadora que inició el procedimiento de responsabilidad administrativa unilateralmente y que es a quien la ley impone la obligación de emitir su resolución dentro de los plazos fijados para ello. Consecuentemente, si la autoridad administrativa sancionadora no emite su resolución dentro del plazo previsto en el artículo 21, fracción III, de la [LFRASP], contado a partir del desahogo de las pruebas que hubieren sido admitidas, se actualiza la figura de la caducidad, la cual operará de pleno derecho por el simple transcurso del tiempo (cuarenta y cinco días o su eventual ampliación) y sin necesidad de declaración, teniendo como efecto que se anulen todos los actos procesales verificados y sus consecuencias, y que en cualquier procedimiento futuro no sea posible invocar lo actuado en el proceso caduco.²⁰

Por su parte, la Segunda Sala de la SCJN al resolver la Contradicción de Tesis 68/2006, esencialmente determinó:

SEXTO [...] sí existe contradicción de tesis sobre la cuestión jurídica señalada, el punto de contradicción consiste en determinar si concluido el plazo de cuarenta y cinco días hábiles que establece la fracción III del artículo 21 de la [LFRASP], sin que la autoridad haya ampliado el plazo por causa justificada, caducan las facultades de ésta para sancionar a los servidores públicos.

²⁰ Tesis 1a. CCXL/2016, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, t. I, octubre de 2016, p. 514. Registro IUS 2 012 813.

[...] [E]s importante señalar que la caducidad es una de las maneras de extinción de la facultad de las autoridades administrativas para sancionar infracciones administrativas.

[...] en el caso que nos ocupa, la [LFRASP], en su artículo 34, establece: [...] Del numeral [...] se advierte que las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

Asimismo, el precepto de mérito establece que tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años.

Por otro lado, precisa la norma en estudio que la prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley, con la consecuencia de que si se deja de actuar, la prescripción empieza a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

De los preceptos jurídicos antes señalados, se advierten los siguientes principios: primero, la caducidad es una forma de extinción de facultades de las autoridades administrativas para sancionar a los gobernados; segundo, para que los gobernados se liberen de alguna responsabilidad administrativa por caducidad, se requiere que la norma así lo prevea expresamente, pues nadie puede liberarse de una carga por inferencias interpretativas.

Con base en dichos principios, esta Segunda Sala [...] estima que el hecho de que la autoridad administrativa competente no emita la resolución sancionatoria dentro del plazo de cuarenta y cinco días o, en su caso, no justifique la ampliación del plazo, no es causa eficiente para que los servidores públicos se liberen de la responsabilidad administrativa por caducidad de las facultades de las autoridades, pues para ello deben aplicarse las reglas de prescripción que prevé el artículo 34 de la [LFRASP].

En efecto, la omisión de las autoridades administrativas de emitir las resoluciones dentro de los plazos correspondientes, no genera la caducidad de las facultades para sancionar, en virtud de que el no actuar del titular del órgano no agota la competencia del órgano administrativo [...].

Ahora bien, el hecho de que el segundo párrafo de la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señale que: *“La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez,*

hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;” no conlleva a que ante la omisión de la autoridad de dictar la resolución sancionatoria o por no ampliar el plazo, previa justificación, el servidor público quede liberado de la responsabilidad administrativa por caducidad, pues para ello es necesario que dicho supuesto también se hubiera contemplado expresamente en el artículo 34 de la Ley de la Materia.

Lo anterior es así, ya que por vía de interpretación o por meras inferencias, no es posible establecer una causa de extinción de facultades, pues de hacerlo, sería tanto como reconocer que el poder sancionador del Estado es de carácter discrecional, situación que no solamente resultaría antijurídico, sino contrario al fin o de los que persiguen las sanciones administrativas.

Por otro lado, el enunciado normativo en análisis, en cuanto establece que la autoridad sancionadora competente debe dictar la resolución sancionatoria dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, *a partir de que se desahogaron las pruebas admitidas*, pudiendo, previa justificación, ampliar dicho plazo hasta por otro tanto igual, *debe interpretarse en el sentido de que a quien impone la obligación es a la autoridad, quien al no cumplir con ese deber se hace acreedora a las sanciones disciplinarias, más esto no puede generar la extinción de las facultades para sancionar a los infractores.*

Dicha causa de responsabilidad queda comprendida en la fracción XXIV del artículo 8, en relación con el artículo 17, de la [LFRASP], que dicen: [...]

De esta manera, la omisión de la autoridad administrativa trae como consecuencia que el órgano competente inicie el procedimiento sancionatorio que establece la Ley de la Materia, en contra del servidor público que, conforme al referido artículo 21, fracción III, no haya emitido la resolución correspondiente [...]

Las consideraciones de mérito dieron origen a la tesis jurisprudencial número 85/2006 de la Segunda Sala, que lleva por rubro y texto: RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE NO CADUCA UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO DE 45 DÍAS HÁBILES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA O EL DE AMPLIACIÓN QUE SEÑALA EL PROPIO PRECEPTO. De la interpretación del numeral citado se concluye que el hecho de que la autoridad administrativa no emita la resolución sancionatoria dentro del plazo de 45 días hábiles o, en su caso, al concluir la ampliación de éste, no es motivo para que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos se extinga por caducidad de las facultades de aquélla, pues para ello es necesario que dicho supuesto se hubiera

REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL, NÚMERO 50

previsto expresamente en el artículo 34 de la [LFRASP], lo cual no sucede. Además, la omisión de dictar el acto sancionatorio no agota la competencia del órgano administrativo, pues se trata de una facultad que ejerce el titular de éste, que en todo caso puede ser causa de responsabilidad, según lo previene la fracción XXIV y último párrafo del artículo 8º, en relación con el artículo 17 de la Ley citada; admitir lo contrario, esto es, que la mencionada omisión constituye una causa eficiente de extinción de facultades, sería tanto como considerar que el poder sancionador del Estado se ejerce discrecionalmente, quedando sujeto a la voluntad de quienes tienen la facultad de imponer las sanciones.²¹

De la lectura integral de la ejecutoria de la CT 361/2016, el Pleno de la SCJN llegó a las siguientes conclusiones:

Es inaplicable la caducidad a las facultades de la autoridad sancionadora para fincar responsabilidad por inactividad procesal, dentro del procedimiento previsto en el artículo 21 de la [LFRASP] cuya figura se regula en los artículos 373, 375 y 378 del Código Federal de Procedimientos Civiles. Lo anterior, por no establecerse expresamente en el ordenamiento especial [...]. Además de aplicarse, implicaría un obstáculo para lograr el objetivo constitucional de que no queden impunes los actos u omisiones que signifiquen una transgresión a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia rectores del servicio público contemplados en el artículo 109, fracción III de la Norma Fundamental.

Sobre este tópico la SCJN expresó:

Bajo este entendimiento, se advierte que efectivamente la fracción III del artículo 21 de la [LFRASP], *no establece una consecuencia para el supuesto en que la autoridad no emita la resolución dentro de los cuarenta y cinco días, así como su respectiva ampliación por un periodo igual, previa justificación*; no obstante ello, en el diverso precepto 34 de la propia ley *se establece la figura de la prescripción de las facultades punitivas de la autoridad*, así como el momento en que ésta se interrumpe o reinicia su cómputo.

En efecto, el numeral 34 de la [LFRASP] *sí prevé una forma de extinción*

²¹ SCJN. Jurisprudencia 2a./J. 85/2006, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXIV, julio de 2006, p. 396. Registro IUS 174 609.

de las obligaciones sancionatorias de la autoridad.

[...] la caducidad, entendida como la terminación de un procedimiento por falta de actividad dentro de un determinado lapso, no se actualiza en el presente caso, puesto para que se conjugue dicha figura requiere estar prevista expresamente en la [LFRASP], toda vez que su existencia no puede deducirse de inferencias interpretativas, máxime que la materia de responsabilidades administrativas es de estricto derecho, encuentra sustento constitucional en el artículo 109, fracción III, de la Ley Fundamental y si bien el Constituyente Permanente otorgó algún margen de configuración legislativa al Congreso en cuanto al diseño de aquellos “procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones”; lo cierto es que ello de manera alguna significa que sea posible aplicar de manera “supletoria” una figura que es inexistente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Consecuentemente, se estima que no es posible aplicar la figura de la caducidad, prevista en los artículos 373, 375 y 378, del Código Federal de Procedimientos Civiles, ni mucho menos sus efectos de declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso, sin la posibilidad de volver a intentar una acción en contra del servidor público con base en los mismos elementos probatorios, pues la figura de la prescripción existe expresamente en la [LFRASP], mientras que la caducidad es una institución que el legislador no contempló en el referido ordenamiento legal, de ahí que trasladarla al presente caso tornaría nugatoria la intención del Constituyente en cuanto a que no queden impunes los actos u omisiones que signifiquen una transgresión a los principios rectores del servicio público contemplados en el citado numeral 109 de la Norma Fundamental.

[...] la [LFRASP], únicamente [...] estableció la figura de la prescripción para la extinción de las facultades sancionatorias de la autoridad; ante ello, [...] el hecho de que la autoridad administrativa competente no emita la resolución en la que se determine la existencia o no de una responsabilidad atribuida al servidor público imputado, dentro del plazo de cuarenta y cinco días o, en su caso, no justifique la ampliación del citado plazo hasta noventa días, no es causa suficiente para que los servidores públicos se liberen de la responsabilidad administrativa bajo la figura de la caducidad del procedimiento por inactividad procesal, pues para tal efecto deben aplicarse las reglas de prescripción que prevé el artículo 34 de la [LFRASP].

La distinción entre caducidad y prescripción, permite establecer la forma en que opera la interrupción y la suspensión del plazo en dichas figuras. Así, *en la prescripción opera la suspensión*, la cual permite que el plazo se reinicie y se contabilice sumando el

tiempo transcurrido entre los actos aptos para suspender (acontecidos antes o una vez iniciado) el procedimiento de responsabilidad, reiniciando el plazo sólo por el remanente del plazo hasta alcanzar su totalidad (3 o 5 años). Mientras que *la caducidad su efecto es la interrupción*, por lo que el cómputo inicia en su integridad, es decir, una de sus condiciones es de transcurrir ininterrumpidamente, y de acontecer, el plazo debe volver a contabilizarse de cero. Al respecto la SCJN dijo:

En primer término, [...] se debe destacar que la figura de la prescripción es la pérdida o la adquisición de un derecho por el transcurso del tiempo, siempre y cuando dicho derecho sea exigible, mientras que la caducidad, la extinción de una facultad o de una acción por el transcurso del tiempo; [...], se advierte que el legislador confunde los términos de las figuras de caducidad y prescripción. Por su parte, también se advierte que el legislador confunde el concepto de suspensión, con el de interrupción, al señalar que: “la prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental”, está haciendo alusión a las reglas de la suspensión, ya que el hecho de que se señale que el plazo se reanuda, ello sólo es posible en la figura de la suspensión y no en la terminación del plazo.

En otras palabras, agotado el plazo legal –cuarenta y cinco o noventa días hábiles- sin que la autoridad sancionadora haya emitido la resolución respectiva el plazo de prescripción reiniciará únicamente por el tiempo remanente hasta cumplir los tres años o cinco, cuando se trata de una conducta o infracción grave, en el entendido de que la autoridad deberá abstenerse de dictar cualquier otra actuación distinta a la resolución en la que se determine la responsabilidad o no del servidor público investigado .

Lo anterior, genera seguridad y certeza jurídica tanto a la ciudadanía como a los propios servidores públicos investigados, puesto que se sabe con toda claridad el momento en que la autoridad ya no podrá realizar alguna acción en contra del servidor público sujeto a un procedimiento sancionatorio o en su caso imponer la responsabilidad y la sanción correspondiente, si es que ya se ha agotado el plazo de prescripción y la autoridad no ha emitido la sanción respectiva [...]

La figura de la prescripción es la única válida para la extinción de las facultades sancionatorias de la autoridad, al estar prevista expresamente en la LFRASP, tal y como advierte de una interpretación sistemática y conjunta del artículo 21, fracción III en correlación con el numeral 34 de la LFRASP, la cual se actualiza una vez que haya transcurrido el plazo de 45 días hábiles, o 90 días, en caso de que se haya solicitado la prórroga respectiva *sin que se haya dictado la*

resolución en la que se determine la existencia o inexistencia de la responsabilidad atribuida al servidor público infractor.

En tal sentido, la SCJN expresó:

[...] de una interpretación sistemática y articulada de la fracción III del artículo 21 como del diverso 34 de la [LFRASP], transcurrido el plazo de cuarenta y cinco días hábiles, o noventa días, en caso de que se haya solicitado la prórroga respectiva, *sin que se haya dictado la resolución en la que se determine la existencia o inexistencia de la responsabilidad atribuida al servidor público infractor, la consecuencia será que reinicie el plazo de prescripción correspondiente, pero únicamente por el tiempo remanente considerando la fecha en que se suspendió la prescripción y hasta alcanzar los tres años o cinco*, si se trata de conductas u omisiones que signifiquen una infracción de carácter grave.

[...] resulta importante señalar que la caducidad, entendida como la terminación de un procedimiento por falta de actividad dentro de un determinado lapso, no se actualiza en el presente caso, puesto para que se conjugue dicha figura requiere estar prevista expresamente en la [LFRA], toda vez que su existencia no puede deducirse de inferencias interpretativas, máxime que la materia de responsabilidades administrativas es de estricto derecho, encuentra sustento constitucional en el artículo 109, fracción III, de la Ley Fundamental y si bien el Constituyente Permanente otorgó algún margen de configuración legislativa al Congreso en cuanto al diseño de aquellos “procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones”; lo cierto es que ello de manera alguna significa que sea posible aplicar de manera “supletoria” una figura que es inexistente en la [LFRASP].

El régimen de responsabilidad si la autoridad sancionatoria incumple con la obligación de dictar la resolución correspondiente en el plazo de 45 o 90 días, según sea el caso, la hace acreedora a la sanción disciplinaria que corresponda de conformidad con la fracción XXIV del artículo 8, en relación con el diverso 17, de la [LFRASP].

[...] cabe destacar que si la autoridad sancionatoria incumple con la obligación de dictar la resolución correspondiente en el plazo de cuarenta y cinco o noventa días, según sea el caso, se hará acreedora por supuesto a la sanción disciplinaria que corresponda de conformidad con la fracción XXIV del artículo 8, en relación con el diverso 17, de la [LFRASP] [...] de no hacerlo la Secretaría impondrá las sanciones correspondientes a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores.

Finalmente, la SCJN precisó que la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que abrogó la LFRASP y que entró en vigor el 19 de julio de 2017, en su artículo 74 se previó expresamente la posibilidad de que a petición expresa del presunto infractor *se pudiera decretar la caducidad de la instancia* en caso de que la autoridad sancionadora deje de actuar por más de seis meses sin causa justificada; asimismo, dicho cuerpo normativo aumentó los plazos de prescripción para quedar el plazo de 3 años para las infracciones leves y de 7 años para las de carácter grave. El criterio que prevaleció es del siguiente tenor:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA CONSECUENCIA DE QUE LA AUTORIDAD NO RESUELVA EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO EN EL PLAZO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (ABROGADA), ES LA PRESCRIPCIÓN DE SU FACULTAD PUNITIVA Y NO LA CADUCIDAD DE DICHO PROCEDIMIENTO POR INACTIVIDAD PROCESAL. El artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente hasta el 18 de julio de 2017, dispone que el plazo para que prescriba la facultad punitiva de la autoridad es de 3 o 5 años, dependiendo de la gravedad de la infracción, según el caso, el cual empieza a correr una vez que se cometa ésta y se suspende con los actos procesales que se realicen, reanudándose desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción; por su parte, el artículo 21, fracción III, del ordenamiento indicado fija el plazo de 45 días, con la posibilidad de ampliarlo por otro igual, para que la autoridad dicte la resolución correspondiente, sin establecer una consecuencia para el caso de que no se resuelva en ese plazo. En ese sentido, de la interpretación conjunta de los preceptos referidos se advierte que la consecuencia de que la autoridad no resuelva el procedimiento en el plazo legal es la prescripción de su facultad punitiva y no la caducidad del procedimiento por inactividad procesal; de esta manera, el plazo atinente a la prescripción inicia una vez que se cometa la infracción, se suspende con los actos procesales que se realicen y se reinicia automáticamente el día siguiente a aquel en que se dejó de actuar, incluido el incumplimiento al plazo de la autoridad para la resolución del procedimiento disciplinario, pero únicamente por el tiempo remanente del plazo total prescriptivo, es decir, si la autoridad no resuelve dentro de los 45 o 90 días previa justificación, la consecuencia será la prescripción de su facultad sancionatoria, siempre y cuando haya transcurrido el plazo genérico de 3 años o de 5 años, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida; cabe destacar que el hecho de que la autoridad no resuelva en el plazo respectivo el procedimiento sancionatorio, podría significar un incumplimiento en sus obligaciones y deberes, por el que podría

hacerse acreedora a la sanción disciplinaria que corresponda de conformidad con la fracción XXIV del artículo 8, en relación con el diverso 17, de la ley de la materia. Aunado a lo anterior, la autoridad responsable del procedimiento sancionatorio no podrá emitir ningún otro acuerdo o acto tendente a interrumpir el plazo prescriptivo o dirigido a dilatar la resolución correspondiente, pues es un procedimiento en el que ya se ha cerrado la instrucción, existe la audiencia respectiva y únicamente está pendiente el dictado de la resolución en la que se determine la existencia o no de las responsabilidades fincadas al servidor público de que se trate, lo que genera seguridad y certeza jurídica tanto a la ciudadanía como al propio servidor público investigado, pues se sabe con exactitud el momento en que la autoridad ya no podrá realizar alguna acción en contra del servidor sujeto a un procedimiento sancionatorio o, en su caso, imponer la sanción correspondiente.²²

IV. CONCLUSIONES

Primera. La SCJN resolvió aspectos relevantes como la inaplicabilidad de la caducidad prevista en los artículos 373, 375 y 378 del Código Federal de Procedimientos Civiles *ante la inactividad procesal de no dictarse resolución en el procedimiento de responsabilidad*, dado que el único límite legal a la facultad que tiene el Estado para imponer sanciones a los servidores públicos infractores es la prescripción contenida en el artículo 34 de la LFRASP.

Segunda. El Pleno de la SCJN diluyó la confusión y forma de computar el plazo para la prescripción determinando que la suspensión debe entenderse por el remanente del tiempo que válidamente se puede sumar al previamente transcurrido hasta completar 3 o 5 años, dependiendo de si se trata de una infracción leve o grave.

Tercera. Los conflictos generados en la aplicación supletoria para acudir a la figura de la caducidad por algunos órganos judiciales, y por otra, en el mal uso de la fórmula para computar el tiempo transcurrido para computar la prescripción, han sido superados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas que derogó a la LFRASP, dado que el artículo 74 de la primera regula tanto la caducidad como la prescripción con plazos claramente fijados.

²² SCJN. Jurisprudencia 2a./J. 85/2006, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIV, julio de 2006, p. 396. Registro IUS 174 609.