

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN
5640/2016
RECURRENTE: ***** (QUEJOSO)**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE**

Ciudad de México.¹ Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día

V I S T O S, para resolver los autos del amparo directo en revisión 5640/2016, interpuesto por ***** por propio derecho, en contra de la resolución dictada por el **Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, el veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, dentro del juicio de amparo directo *****; y,

R E S U L T A N D O:

1. **PRIMERO.- Antecedentes.**² Por escrito presentado el dieciocho de agosto de dos mil catorce, en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *****, por derecho propio, demandó la nulidad de la resolución contenida en el oficio ***** de diecinueve de mayo de dos mil catorce, por medio del cual el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en

¹ En atención a lo dispuesto en el artículo Trigésimo Cuarto Transitorio del Decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México, todas las referencias que en esta sentencia se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México, sin que sea el caso de cambiar el nombre de las instituciones o autoridades que se citen, en razón de que en términos del artículo Trigésimo Primero Transitorio del Decreto publicado el cinco de febrero de dos mil diecisiete, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, éstas conservarán sus denominación, atribuciones y estructura, hasta en tanto no entren en vigor las leyes respectivas.

² Datos obtenidos de la ejecutoria de amparo de fecha veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, dictada por el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, dentro de los autos del juicio de amparo directo ***** . Fojas 7 y 8 de la sentencia.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

Telecomunicaciones de México, lo sancionó administrativamente con inhabilitación temporal por un plazo de diez años y una sanción económica en cantidad total de *****.

2. De la demanda de nulidad correspondió conocer por razón de turno a la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal, la que mediante acuerdo de veinte de agosto de dos mil catorce, la admitió a trámite registrándola con el número *****, y emplazó a la autoridad demandada.

3. Seguido en sus etapas el juicio de nulidad, el trece de abril de dos mil quince, la Sala del conocimiento dictó sentencia, en la cual **declaró la nulidad** de la resolución impugnada, para el efecto de que la autoridad reiterara en todos sus términos la resolución impugnada respecto al fondo, esto es, respecto a la comisión de las conductas infractoras del demandante y únicamente por cuanto hacía a la sanción administrativa y económica determinada, fundara y motivara de manera suficiente su actuación.

4. Inconforme con lo anterior, la parte actora promovió juicio de amparo directo, el cual, por razón de turno, tocó conocer al **Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, mismo que lo registró con el número *****, y lo resolvió en sesión de nueve de noviembre de dos mil quince.

5. En dicha sentencia, se concedió el amparo solicitado, para el efecto de que la autoridad responsable dejara **insubsistente la sentencia reclamada** y en su lugar, emitiera otra en la que, **sin perjuicio de reiterar lo que no era materia de concesión**, se subsanara la violación al procedimiento, consistente en que la resolución reclamada fue suscrita por quien asentó ser el Primer

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

Secretario de Acuerdos en funciones de Magistrado de la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien no citó el acuerdo o el número por medio del cual fue autorizado.

6. En acatamiento a la citada ejecutoria emitida en el juicio de amparo *********, la Sala del conocimiento dictó una segunda resolución, el dos de diciembre de dos mil quince, en la cual, nuevamente, declaró la nulidad de la resolución impugnada, para los efectos previamente aludidos.

7. **SEGUNDO.- Trámite y resolución del juicio de amparo directo *******. Mediante escrito presentado el diecinueve de enero de dos mil dieciséis,³ en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa), ********* por su propio derecho, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de la autoridad y acto siguientes:

8. **A) Autoridad responsable:**

9. -Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa).

10. **B) Acto reclamado:**

11. - La sentencia de dos de diciembre de dos mil quince, dictada en el juicio de nulidad *********.

12. **C) Preceptos constitucionales violados:**

³Cuaderno del juicio de amparo directo *********. Fojas 3-41.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

13. - Los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

14. **D) Tercero interesado:**

15. - Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Telecomunicaciones de México.

16. Asimismo, la parte quejosa narró los antecedentes del caso y planteó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

17. De dicha demanda, tocó conocer al Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuya Presidenta en auto de veintinueve de enero de dos mil dieciséis,⁴ la admitió a trámite y la radicó bajo el expediente número *****.

18. Cabe precisar que del acuerdo de radicación de la demanda de amparo directo, se advierte también que el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, otorgó al tercero interesado el plazo legal de quince días a que se refiere el artículo 181 de la Ley de Amparo. En virtud de lo anterior, mediante escrito presentado el veintitrés de febrero de dos mil dieciséis,⁵ ante el Tribunal Colegiado del conocimiento, dicho tercero realizó diversas manifestaciones en cuanto al fondo del asunto en vía de alegatos, a los que recayó proveído de veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis,⁶ dictado por el Tribunal Colegiado en cita.

⁴ *Ibidem.* Fojas 82 y 83.

⁵ *Ibidem.* Fojas 51-56.

⁶ *Ibidem.* Foja 57.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

19. Seguida la secuela procesal, el veinticinco de agosto dos mil dieciséis,⁷ el Tribunal Colegiado del conocimiento dictó sentencia en la que resolvió negar el amparo y protección a la parte quejosa.

20. **TERCERO.- Interposición y trámite del recurso de revisión.** Inconforme con la resolución anterior, por escrito presentado el veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis, ante el Tribunal Colegiado de mérito, el quejoso interpuso recurso de revisión por propio derecho, mismo que fue recibido en este Máximo Tribunal el veintinueve del mismo mes y año.⁸

21. **CUARTO.- Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Mediante acuerdo de cinco de octubre de dos mil dieciséis,⁹ el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, formó y admitió el recurso de revisión registrándolo con el número 5640/2016, al advertir que desde la demanda de amparo se planteó la inconstitucionalidad del artículo 21, fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo cual se relaciona con el tema: ***“Procedimiento administrativo de responsabilidad, consecuencias para el caso de que la autoridad administrativa dicte la resolución respectiva en una fecha posterior a los 45 días que se establecen para su emisión”***, y tomando en cuenta que en la sentencia de amparo, se declararon ineficaces los conceptos respectivos y, que, en los agravios materia de la revisión, se controvirtió dicha determinación, surtiéndose entonces una cuestión propiamente constitucional en términos de lo previsto en el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo.

⁷ *Ibidem.* Fojas 85-133.

⁸ *Ibidem.* Foja 2 (Reverso).

⁹ *Ibidem.* Fojas 47-49.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

22. De igual forma, se ordenó turnar el asunto para su estudio, al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, así como el envío de los autos a la Sala a la que se encuentra adscrito, a efecto de que el Presidente de ésta dictara el acuerdo de radicación respectivo.

23. **QUINTO.- Avocamiento.** Por acuerdo de veinticinco de octubre de dos mil dieciséis,¹⁰ la Presidenta de la Primera Sala, dispuso que la misma se avocara al conocimiento del presente asunto, y ordenó devolver los autos a la ponencia respectiva, a fin de que formulara el proyecto de resolución y se diera cuenta de él, a esta Primera Sala.

24. **SEXTO.- Recurso de revisión adhesivo.** Mediante oficio presentado el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis,¹¹ ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Telecomunicaciones de México, interpuso recurso de revisión adhesivo; mismo que se tuvo por interpuesto en proveído de siete de noviembre de dos mil dieciséis,¹² dictado por la Presidenta de esta Primera Sala.

25. **SÉPTIMO.-** En sesión celebrada el ocho de marzo de dos mil diecisiete, los señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández y José Ramón Cossío Díaz, expresaron estar impedidos para conocer y resolver del presente recurso de revisión.

26. Derivado de lo anterior, con fundamento en el segundo párrafo, del artículo 56 de la Ley de Amparo, se ordenó remitir el asunto a la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que calificara los impedimentos.

¹⁰ *ibídem.* Foja 118.

¹¹ *Ibídem.* Fojas 65-76.

¹² *Ibídem.* Foja 77.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

27. **OCTAVO.-** Mediante resolución de siete de junio de dos mil diecisiete,¹³ la Segunda Sala de este Alto Tribunal, calificó de legales los impedimentos planteados por los señores Ministros y, en consecuencia, se ordenó solicitar al Ministro Presidente de este Alto Tribunal que designara a los señores Ministros necesarios para resolver el presente recurso de revisión.

28. **NOVENO.-** En cumplimiento a la resolución anterior, previa solicitud formulada por el Subsecretario de Acuerdos de la Segunda Sala, al Subsecretario General de Acuerdos de este Alto Tribunal; mediante proveído de veintinueve de junio de dos mil diecisiete,¹⁴ el Presidente de este Alto Tribunal, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 14, fracción II párrafo primer, 15 y 18 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, designó a la **Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** para que integrara la Primera Sala de este Alto Tribunal en la sesión en la que se determinara listar el presente recurso de revisión.

29. Atento a ello, por acuerdo de uno de agosto de dos mil diecisiete,¹⁵ la Presidencia de esta Primera Sala tomó conocimiento de la citada designación y, por tanto, devolvió los autos a la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

C O N S I D E R A N D O:

30. **PRIMERO.- Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados

¹³ *Ibidem.* Fojas 93-99.

¹⁴ *Ibidem.* Fojas 89 y 90.

¹⁵ *Ibidem.* Foja 102.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

Unidos Mexicanos; 81, fracción II de la Ley de Amparo en vigor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de abril de dos mil trece, 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y conforme a lo previsto en los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013.¹⁶

31. Lo anterior, en virtud de que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia pronunciada en un juicio de amparo directo, en la que se declararon ineficaces los conceptos de violación relacionados con la inconstitucionalidad del artículo 21, fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuestión que se controvierte en los agravios materia del recurso de revisión.

32. **SEGUNDO.- Oportunidad.** Por tratarse de un presupuesto procesal cuyo análisis debe hacerse de oficio, es necesario corroborar que la interposición de los recursos de revisión principal y adhesivo fue oportuna.

33. Así las cosas, se estima que el recurso de revisión promovido por la parte quejosa fue **interpuesto oportunamente**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley de Amparo.¹⁷

34. En efecto, como se advierte de las constancias que obran en autos, **la sentencia recurrida fue notificada personalmente a la parte quejosa el día siete de septiembre de dos mil dieciséis**,¹⁸ surtiendo sus efectos al día hábil siguiente, esto es, el ocho de septiembre del mismo año, de conformidad con lo señalado en la fracción II, del artículo 31 de la Ley de Amparo.¹⁹

¹⁶ Emitido por el Pleno de este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno del mismo mes y año.

¹⁷ “**Artículo 86.** El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida (...)”.

¹⁸ Cuaderno del juicio de amparo directo *****. Foja 137.

¹⁹ “**Artículo 31.** Las notificaciones surtirán sus efectos conforme a las siguientes reglas: II. Las demás, desde el **día siguiente** al de la notificación personal o al de la fijación y publicación de la lista que se realice en los términos de la presente Ley. Tratándose de aquellos usuarios que

35. En tales términos, **el plazo de diez días para la interposición del presente recurso de revisión transcurrió del nueve al veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis**, descontándose los días diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre de dos mil dieciséis, por ser sábados y domingos, así como el dieciséis del mismo mes y año, considerados como inhábiles conforme a los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. También se descuentan los días catorce y quince de septiembre de la citada anualidad por ser días no laborables, esto de conformidad con la Circular 24/2016 del Consejo de la Judicatura Federal.

36. En tales condiciones, si el escrito de agravios fue presentado el veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis, debe concluirse que el recurso de revisión fue interpuesto de manera oportuna.

37. En cuanto a la revisión adhesiva, el acuerdo de cinco de octubre de dos mil dieciséis se notificó a la parte tercera interesada el día diecinueve de octubre de dos mil dieciséis,²⁰ por lo que surtió sus efectos con esa misma fecha; ello, atento a lo establecido en el artículo 31, fracción I de la Ley de Amparo.²¹

38. Así, el término de cinco días para la interposición del recurso que prevé el artículo 82 de la Ley de Amparo, transcurrió del veinte al veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, descontándose de dicho

cuenten con Firma Electrónica, la notificación por lista surtirá sus efectos cuando llegado el término al que se refiere la fracción II del artículo 30, no hubieren generado la constancia electrónica que acredite la consulta de los archivos respectivos, debiendo asentar el actuario la razón correspondiente (...)”.

²⁰ *Ibidem.* Foja 57.

²¹ “**Artículo 31.** Las notificaciones surtirán sus efectos conforme a las siguientes reglas:

I. Las que correspondan a las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceros interesados, desde el momento en que hayan quedado legalmente hechas; (...)”.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

cómputo los días veintidós y veintitrés del mismo mes y año, por ser sábado y domingo respectivamente, y considerados como inhábiles conforme a los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

39. Por lo que si dicha revisión adhesiva fue presentada el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis,²² es claro que su presentación fue oportuna.

40. **TERCERO.- Legitimación.** El presente recurso fue interpuesto por *********, quejoso en el juicio de amparo directo que dio lugar al presente recurso de revisión. En consecuencia, es innegable que si la sentencia impugnada le negó el amparo que interpuso, el impetrante tiene la legitimación procesal para combatirla.

41. De igual forma, se estima que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 82 de la Ley de Amparo, el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Telecomunicaciones de México, cuenta con legitimación para interponer la revisión adhesiva, toda vez que dicha autoridad tuvo el carácter de tercera interesada en el juicio de amparo que antecede el presente recurso, y en el que obtuvo resolución favorable.

42. **CUARTO.- Cuestiones necesarias para resolver el asunto.** Previo al estudio de fondo del asunto, conviene sintetizar, en lo que aquí interesa, los conceptos de violación, las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios hechos valer en el recurso de revisión que se resuelve.

43. **4.1.- Conceptos de violación.** En su tercer y cuatro conceptos de violación, la quejosa realizó diversos argumentos en los que controvierte

²² Cuaderno del amparo directo en revisión 5640/2016. Fojas 65-76.

la constitucionalidad del artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

44. Así, planteó que el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, viola los derechos humanos de seguridad jurídica y debido proceso legal, consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

45. Sostuvo que el numeral de referencia transgredió el principio de seguridad jurídica, en virtud de que el legislador obligó a la autoridad a dictar resolución dentro de un plazo determinado; dejando un amplísimo margen para el actuar irregular de la autoridad en detrimento de la certeza jurídica del gobernado, al no precisar la consecuencia legal para el hecho de que no se emita resolución fuera del plazo legal de cuarenta y cinco días, con lo que refiere, se privilegia el actuar arbitrario de la autoridad.

46. Lo anterior, pues afirmó que el numeral cuya constitucionalidad se cuestiona, establece las etapas conforme a las cuales se desarrollará el procedimiento administrativo sancionador, obligando a la autoridad que una vez desahogadas las pruebas, dicte la resolución correspondiente dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes; sin embargo, refiere, el legislador dejó un amplísimo margen para el actuar de la autoridad en detrimento de la certeza jurídica del gobernado, al no precisar la consecuencia legal para el hecho de que la autoridad emita resolución fuera del plazo de referencia.

47. De ahí que estimó, que se transgrede el principio de seguridad jurídica, pues -a su juicio- la autoridad podrá diferir el dictado de la resolución por meses y/o años, al soslayar que tiene el deber de pronunciarse en cierto tiempo.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

48. Asimismo, argumentó que el aludido numeral transgrede el derecho humano de respeto al debido proceso legal y al principio de facultades regladas, consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales.

49. Lo anterior, pues refirió, al no establecerse sanción alguna por dictar la resolución fuera del plazo legal, deja un amplio margen para el actuar irregular de la autoridad, en detrimento del debido proceso legal, puesto que la resolución se puede emitir en cualquier momento, con lo cual la actuación de la autoridad se aleja de la facultad reglada contenida en la disposición reclamada, ya que el legislador pretendió establecer un breve término entre el desahogo de pruebas y el dictado de la resolución, para dar certeza al gobernado que la resolución correspondiente se emitiría en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles posteriores al desahogo de pruebas.

50. Finalmente refirió que el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, transgrede el artículo 113 constitucional, en relación con los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica al no impedir que la resolución que deba dictarse en un procedimiento sancionatorio se realice fuera del plazo legal que establece la propia ley, trastocando las obligaciones que todo servidor público debe acatar respecto de que su actuación debe salvaguardar los principios de legalidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

51. **4.2.- Consideraciones del Tribunal Colegiado.** En la sentencia de amparo, el Tribunal Colegiado de mérito, estimó, en lo que interesa al recurso de revisión que aquí se resuelve, lo siguiente:

“...Sentado lo anterior, se atiende a los conceptos de violación formulados.

*En los **conceptos de violación tercero y cuarto**, la parte quejosa plantea, que el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, viola los derechos humanos de seguridad jurídica y debido proceso legal, consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.*

...

Los argumentos sintetizados son **ineficaces**.

Ciertamente, sobre el plazo cabe señalar que acorde al Diccionario de la Real Academia Española, tiene varias acepciones, de las cuales las más acordes con lo que es materia de estudio, son las de “Término o tiempo señalado para algo” y “Vencimiento del término”. De tales acepciones se advierte que el plazo tiene un inicio y un fin o vencimiento.

En ese entendido, del artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no se advierte la existencia de una sanción por no emitir resolución dentro del plazo ahí establecido.

Sin embargo, tal circunstancia no torna inconstitucional el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; no lo hace contrario a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues el legislador no está obligado a establecer un plazo como el que pretende el quejoso y contrario a lo que este último afirma, el precepto reclamado no permite a la autoridad alargar el dictado de la resolución, ni la tramitación del procedimiento disciplinario de manera indefinida, si se considera la existencia de otras normas como por ejemplo las reguladoras de la prescripción para sancionar, integrantes en conjunto de un sistema sobre el procedimiento administrativo disciplinario con un claro vencimiento generador de seguridad jurídica.

Para demostrar lo anterior se deben tener en cuenta varios aspectos, uno de ellos es el texto de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales son del tenor literal siguiente:

...

En el artículo 14 de la Constitución Federal se prohíbe dar efectos retroactivos a las leyes; también se prohíbe privar de la propiedad de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos a alguien, salvo cuando medie juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, seguido o instruido conforme a las formalidades esenciales del procedimiento y en términos de las leyes expedidas con anterioridad al hecho o hechos origen de ese procedimiento.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

En el artículo 16 de la Constitución Federal se prohíben los actos de molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, salvo cuando medie mandamiento escrito de la autoridad competente, con el fundamento y la motivación de la causa legal del procedimiento.

Asimismo, en dicho numeral 16 se prevé el derecho a la protección de datos personales, y se hace referencia a las órdenes de aprehensión, así como a cuestiones de delitos, incluyendo lo relativo al arraigo, delincuencia organizada, órdenes de cateo, e inviolabilidad de comunicaciones privadas.

Igualmente el artículo 16 de la Constitución Federal se refiere a las visitas domiciliarias; decreta que la correspondencia que circule bajo cubierta por estafetas será libre de todo registro y que su violación será penada; y, prohíbe a los miembros del Ejército, en tiempo de paz, alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, e imponer prestación alguna.

Esos derechos jurídicos fundamentales recogidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no son transgredidos con el sistema regulador del procedimiento administrativo disciplinario, integrado entre otras normas secundarias por los artículos 21 y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, transcrito en párrafos anteriores, regula el procedimiento administrativo y establece plazos y actos para ser instruido, los cuales en esencia son los siguientes:

...

A la vez, el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es del tenor literal reproducido a continuación...

De ese artículo 34 claramente se advierte la existencia de dos plazos, uno de tres y otro de cinco años, para la imposición de las sanciones previstas en la ley por parte de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, contados a partir del día siguiente de cometidas las infracciones o de cesadas, si fueren de carácter continuo.

Por tanto, de la interpretación conjunta de los artículos 21 y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ningún procedimiento administrativo de responsabilidad válido debe durar más de tres o de cinco años, según la gravedad de la infracción, pues de lo contrario estarán viciados por falta de facultades de la autoridad para imponer las sanciones respectivas.

Esa circunstancia impide a la autoridad instructora del procedimiento administrativo disciplinario, previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prolongarlo indefinidamente, pues si lo hace e impone

sanciones después de vencido el plazo aplicable de tres o cinco años, según el caso, lo hará sin tener facultades para ello, por así haberlo dispuesto el legislador expresamente en el artículo 34 de esa ley; y, evidencia que el artículo 21, fracción III, reclamado, no es inconstitucional por no determinar una sanción al no dictar la resolución dentro del plazo de cuarenta y cinco días naturales ahí previsto, pues es válido que en otra norma se incluyan disposiciones complementarias y por ello es válido que en otra norma del sistema regulador de ese procedimiento se prevé un plazo máximo de tres años y de cinco años en caso de infracciones graves, para resolver la situación jurídica del presunto responsable, que genere seguridad jurídica y respecto el derecho jurídico fundamental de acceso a la justicia en los tiempos y formas previamente establecidos en la ley, así como el derecho jurídico fundamental de legalidad.

La doctrina define a la seguridad jurídica como la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos, o si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad protección y reparación, es decir, la seguridad jurídica es la certeza del individuo de que su situación jurídica no será afectada más que por los procedimientos regulares establecidos previamente.

Esa afectación de diversa índole y de múltiples y variadas consecuencias que opera en el status de cada gobernado, debe obedecer a determinados principios previos, llenar ciertos requisitos, en síntesis, debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del derecho.

Ese conjunto de modalidades jurídicas a que debe sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir válidamente, desde el punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, traducida en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etcétera, es lo que constituye la garantía de seguridad jurídica, de ahí que ésta implica un conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado; por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del Derecho.

Atento a lo anterior, debe decirse que no asiste la razón al quejoso, ya que si bien la garantía de seguridad jurídica obliga al legislador a fijar en las leyes ordinarias las formalidades y términos conforme a las cuales la autoridad administrativa debe actuar, también lo es que el ejercicio de la facultad legislativa del Congreso de la Unión no está condicionada por las leyes secundarias sino por el propio texto de la Constitución Federal, en otras palabras en el caso no existe un deber absoluto e irrestricto para establecer un plazo como el que pretende el quejoso, toda vez que lo dispuesto en las normas secundarias aludidas es suficiente para generar la seguridad jurídica en cuanto a la forma y términos previstos para instruir el

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

procedimiento administrativo disciplinario, incluyendo los plazos máximos para sancionar a los presuntos responsables.

*Ahora bien, en cuanto al planteamiento del quejoso en el que refiere que el numeral cuya constitucionalidad se analiza transgrede el principio de facultades regladas, es **infundado**.*

Ciertamente, la Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XI, páginas 807 y 808, dice lo siguiente:

...

*De lo expuesto, puede concluirse que en lo que se refiere a la **facultad reglada**, la actuación de la autoridad administrativa debe ceñirse al marco legal fijado por la norma jurídica, que señala la conducta específica que debe seguirse ante la actualización de la hipótesis que la disposición legal prevea.*

Sentado lo anterior es dable, señalar, que el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al no señalar una sanción para que, en caso de que la autoridad no emita resolución dentro de los cuarenta y cinco días naturales ahí establecidos, no transgrede el principio de facultades regladas; puesto que, como se señaló, la legislación impone sanciones después de vencido el plazo aplicable de tres o cinco años, según el caso, lo hará sin tener facultades para ello, por así haberlo dispuesto el legislador expresamente en el artículo 34 de esa ley; pues se establece la obligación de obrar y cómo debe obrar la autoridad; máxime que como se precisó, es válido que en otra norma se incluyan disposiciones complementarias como lo es el aludido numeral 34.

Ahora bien, el artículo 113, primer párrafo, constitucional implementa un sistema de responsabilidad administrativa que, por lo que hace a la competencia para imponer sanciones (asignada desde dos mil seis a un órgano formalmente administrativo pero materialmente jurisdiccional), se encuentra supeditada a que el legislador modifique la reglamentación secundaria.

Esta caracterización de la atribución legislativa como poder facultativo no implica vulnerar derechos subjetivos. En principio, porque se ordena que las leyes de responsabilidad administrativa deberán implementar cierto tipo de sanciones como la suspensión, destitución e inhabilitación y que la competencia para sancionar tendrá que ser asignada a un tribunal contencioso-administrativo; sin embargo, éstos no pueden catalogarse como derechos, pues la disposición constitucional lo que pretende establecer son límites y pautas para el ejercicio de la potestad legislativa, lo cual implica que, en última instancia, se podrá invalidar la ley en caso de su incumplimiento.

La única excepción a la recién referida definición conceptual es el sistema de responsabilidad administrativa entendido en su conjunto como garantía orgánica y la interpretación que se hace de la fracción

III del artículo 109 y del primer párrafo del artículo 113 constitucional, cuando establecen que para efectos de sancionar a un servidor público los actos u omisiones deberán de afectar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del cargo público. Estos principios han permeado en el ordenamiento constitucional transversalmente y funcionan no sólo como limitantes a la potestad legislativa, sino como como auténticas obligaciones que guían y deben guiar las conductas de los servidores públicos.

Por tanto el numeral 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no transgrede los artículos 14, 16 y 113 constitucionales.

...

*De ahí que los argumentos en estudio sean **ineficaces**.*

Al no prosperar los conceptos de violación relacionados con el tema de constitucionalidad, se procede al análisis de los argumentos de legalidad...

52. **4.3.- Agravios (Revisión Principal).** En su escrito de revisión, la impetrante refirió, en síntesis, lo siguiente:

53. Señala que cualquier autoridad está obligada a actuar bajo el marco legal que prevé la ley correspondiente pues todos los ordenamientos legales que emite el Congreso de la Unión y los actos de las autoridades que deriven en la aplicación de procedimientos administrativos sancionatorios, deben respetar los derechos humanos contenidos en los artículos 1º, 14, 16 y 17 de la Ley Fundamental, sin que ello contraste con los diversos ordenamientos constitucionales que prevén derechos, atribuciones y facultades para el Estado, como aquéllos contenidos en los artículos 109 fracción III y 113 primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

54. Estima lo anterior pues, -agrega-, las normas constitucionales si bien es cierto que son complementarias, también es cierto que son de aplicación preferente aquéllas relacionadas con los derechos humanos de los gobernados, pues representan un freno real frente a

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

las potestades del Estado, pues así lo estableció el Congreso de la Unión, lo cual debe ser respetado por el Ejecutivo y velado y cuidado por el Poder Judicial de la Federación.

55. Manifiesta que el artículo 21, fracción III de la ley reclamada, establece un **plazo cierto en el que la autoridad tiene que emitir la resolución en el procedimiento administrativo sancionador** resolviendo la existencia o no de una responsabilidad administrativa, pero que si esto no se cumple, entonces, -dice-, debe entenderse que dicha facultad se extiende hasta el término de la prescripción establecido en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

56. Refiere que el tribunal del conocimiento no analizó que el derecho del Estado ejercido a través de un procedimiento administrativo iniciado de oficio debe apegarse a las formalidades del procedimiento descritas por la propia ley a efecto de evitar actos arbitrarios, lo cual, -añade-, es concordante con los derechos humanos consagrados en los artículos 1º, 14, 16 y 17 de la Constitución, siendo estos artículos de observancia preferente frente a otros artículos de la Constitución, como serían los artículos 109 fracción III y 113, primer párrafo de dicho ordenamiento legal,

57. Agrega que si bien es cierto tienen igual jerarquía, las primeras disposiciones constitucionales al representar un freno para el Estado a efecto de que no pueda ejercer arbitrariamente sus atribuciones conferidas en las disposiciones referidas en segundo lugar y desarrollados en leyes secundarias, es que deben aplicarse de manera preferente los derechos fundamentales frente a las atribuciones del Estado.

58. Razona que el Tribunal Colegiado del conocimiento, no resuelve lo efectivamente planteado por el quejoso en su demanda de amparo, en cuanto a que el derecho sancionador que tiene el Estado debe ejercerse de acuerdo con las formalidades del procedimiento previstas en la propia ley, ello, en relación a los derechos humanos consagrados en los artículos 1º, 14, 16 y 17 de la Constitución, sin que exista controversia entre los ordenamientos constitucionales que prevén derechos, atribuciones y facultades para el Estado para determinar responsabilidades administrativas a los servidores públicos o ex servidores públicos o a cualesquier otro gobernado, pues el Estado Mexicano reconoce que los derechos humanos deben ser aplicados preferentemente sobre otros derechos que existan en favor del Estado.

59. Asevera que el Tribunal Colegiado de forma arbitraria desconoce lo relacionado con la materia de los derechos humanos que prevé la Carta Magna, *pues pone por encima a los derechos y facultades que la Constitución confieren al Estado Mexicano (derecho sancionador) dejando de lado a los derechos humanos consagrados en los primeros 31 artículos de nuestra Carta Magna.*

60. Dice que tal determinación es contraria a la trascendental y reciente reforma acaecida en la Constitución en materia de derechos humanos, en la que se realizó el reconocimiento de la progresividad de éstos, mediante la expresión clara del principio *propersona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas.

61. Alude que no debe hacerse extensiva la interpretación que hace el Tribunal Colegiado del conocimiento en cuanto al término de la prescripción establecido en el artículo 34 de la Ley Federal de

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues ello, no representa la mejor y mayor interpretación que favorezca y brinde mayor seguridad jurídica a las personas respecto del plazo previsto en el artículo 21, fracción III de dicha ley y su falta de sanción, **al no estimar inconstitucional que una autoridad dicte su resolución fuera del plazo de cuarenta y cinco días que establece dicho precepto legal** por no preverse sanción alguna al darse esta situación.

62. Apunta que lo que precisamente reclama es que **la falta de dicha sanción es lo que provoca la violación al derecho humano de la seguridad jurídica**, pues no impide que la autoridad realice actos arbitrarios, como lo es el dictar una resolución fuera del plazo legal establecido por el Congreso de la Unión para resolver los procedimientos administrativos llevados en el contexto de la ley en comento.

63. Asegura que contrario a lo que estimó el Tribunal Colegiado del conocimiento, el análisis de la cuestión de la constitucionalidad respecto de la norma reclamada no debe realizarse bajo la perspectiva de los derechos y facultades del Estado ni de la prescripción prevista en el artículo 34 de la ley en comento, -agrega-, que el análisis lo debió realizar bajo el espectro de los derechos humanos que tienen todos los gobernados al debido proceso legal.

64. Insiste en que ni la ley ni las autoridades pueden imponer su facultad de imperio transgrediendo el derecho constitucional del debido proceso legal que consagran los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución, que como derecho humano protege la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la forma y términos descritos por el artículo 1° de nuestra Carta Magna.

65. Expone que la disposición reclamada establece una facultad reglada en cuanto a que la autoridad que instruye oficiosamente el procedimiento administrativo al servidor o ex servidor público, debe resolver tal procedimiento en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días; sin embargo, en dicho ordenamiento legal ni en ningún otro lado de ese cuerpo normativo se establece sanción alguna para el caso de que la autoridad administrativa dicte su resolución fuera del plazo referido.

66. Añade que lo anterior “***trastoca al derecho humano del debido proceso legal y de seguridad jurídica*** pues no se impide que la autoridad actúe fuera del marco de la ley, al no contemplarse sanción o nulidad del acto en caso de que la resolución administrativa que resuelva el procedimiento” sancionatorio, sin que sea correcto que el Tribunal Colegiado pretenda extender dicho plazo al término de la prescripción establecido en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues tal interpretación además de violar el principio *pro persona*, hace nugatoria la garantía de seguridad jurídica establecida en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución en cuanto a que las autoridades deben ajustarse a lo expresamente facultado por la ley, en la especie, a que deben dictar su resolución en cuarenta y cinco días y no extender su facultad al término de la prescripción, como infundadamente lo sostiene el tribunal.

67. Arguye que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá analizar y, en consecuencia otorgar al quejoso el amparo y protección de la Justicia Federal solicitado, pues dice, se está en presencia de una norma que si bien es cierto establece una facultad reglada al ordenar que la autoridad emita su resolución en un plazo de **cuarenta**

y cinco días después de cerrarse la instrucción del procedimiento, tal disposición se torna ineficaz al no contemplar sanción alguna, como la nulidad del acto, para el caso de que la misma se dicte fuera de ese plazo legal, lo que conculca en perjuicio de los gobernados sujetos al espectro de la ley, los derechos humanos de seguridad jurídica y debido proceso legal.

68. Argumenta que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá analizar que la norma reclamada es violatoria de los derechos humanos relacionados con la seguridad jurídica y el debido proceso legal consagrados en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

69. Finalmente declara que, respecto de los criterios y tesis citados por el tribunal del conocimiento, éstos resultan inatendibles en virtud de que no versan sobre la cuestión planteada respecto del aspecto Constitucional.

70. **4.4.- Agravios (Revisión Adhesiva).** El Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Telecomunicaciones de México, dentro de su escrito de agravios, expresó en esencia, lo siguiente:

71. Manifiesta que es acertada la determinación del referido Tribunal Colegiado, en el sentido de que el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no es inconstitucional, por no prever una consecuencia jurídica, por emitir la resolución con posterioridad a los cuarenta y cinco días hábiles establecidos en el mismo.

72. Dice que la caducidad es una figura procesal eminentemente del derecho privado, tan es así, -agrega-, que su regulación está prevista en el artículo 373, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que es un Código adjetivo que regula las resoluciones procesales entre particulares.

73. Señala que, al ser una figura procesal del derecho privado, su aplicabilidad sólo puede darse en casos en los que existe una trilogía procesal.

74. Plantea que en los procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos no existe dicha trilogía procesal, toda vez que el procedimiento previsto en el Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sólo se integra por la autoridad en este caso el Titular del Área de Responsabilidades en la que recae la potestad y orden público de disciplinar las faltas administrativas y el servidor público sujeto al procedimiento.

75. Añade que en el referido procedimiento sancionador no existen dos partes ubicadas procesalmente en el mismo plano con un interés contrario; sino que se trata de una relación jurídico procesal integrada entre la autoridad (sancionadora) y el particular (presunto responsable), siendo que la autoridad sancionadora, en términos del último párrafo del artículo 114, último párrafo de la Constitución Federal, sólo tiene como limitante para imponer sanción la figura de la prescripción.

76. Precisa que el legislador tuvo sólo la intención de sujetar la temporalidad de la facultad sancionadora a la figura de la prescripción, tan es así, que en ninguna parte del Título Cuarto de la Constitución Federal, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del estado (vigente a la fecha de los hechos atribuidos al

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

ahora recurrente) se hace referencia alguna a la caducidad del procedimiento sancionador.

77. Expone que es por eso que la figura jurídica de la caducidad es inaplicable, bajo un argumento de pretendida supletoriedad, pues si bien, existen figuras que pueden aplicarse a una ley aún y cuando ésta no los contemple; también lo es que la caducidad no puede aplicarse a una ley de orden público, en donde no hay pretensiones en contrario, sino que establece el procedimiento para que se disciplinen a servidores públicos que se apartan de los principios.

78. Agrega que por lo anterior, no se puede atentar contra el interés colectivo de la sociedad, de que se sancione a quien no realizó adecuadamente su función pública, con el argumento de que existe una violación al principio de certeza jurídica, cuando en verdad no es así; pues la autoridad no puede dejar irresoluto un procedimiento disciplinario que la sociedad está interesada en el que resuelva y que, en su caso, se sancione administrativamente al infractor de la norma; tan es así que el propio legislador previó la figura de la prescripción para limitar el ejercicio de esa facultad sancionadora a los plazos que la ley prevé, con lo que colma la protección a ese derecho o garantía de certeza y seguridad jurídica.

79. Alude que la aplicabilidad de la caducidad únicamente a procesos con trilogía procesal, se acredita toda vez que en criterio en grado de jurisprudencia se ha sostenido que:

“la caducidad de la instancia debe acotarse al lapso en que exista omisión de las partes de cumplir con sus cargas procesales y no puede imponerse por la mera inactividad del juzgador, ya que por sí sola, la inactividad del órgano jurisdiccional resulta insuficiente para que se decrete la caducidad, pues ello atentaría contra los derechos fundamentales de igualdad procesal y de acceso a lo justicia previstos en los artículos 16 y 17 de la Constitución Federal, así

como 8 y 25 de la referida Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de derecho de defensa”²³.

80. Dice que en concordancia con el contenido de la jurisprudencia antes citada, se afirma que la figura de la caducidad no es aplicable al procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos.

²³Época: Décima Época. Registro: 2007583. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, Octubre de 2014, Tomo III. Materia(s): Civil. Tesis: XXVII.3o. J/1 (10a). Página: 2411. **“CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. SÓLO OPERA MIENTRAS EXISTE UNA CARGA PROCESAL PARA LAS PARTES (INTERPRETACIÓN PRO PERSONA Y CONFORME DEL ARTÍCULO 131 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO)**. El citado numeral prevé que operará la caducidad de la instancia transcurridos seis meses de inactividad procesal. Ahora bien, la interpretación pro persona y conforme de dicho precepto, esto es, favoreciendo a las personas en su protección más amplia como lo ordena el artículo 1o. de la Constitución Federal, de acuerdo con los principios de proporcionalidad y razonabilidad legislativas previstos en ésta, conlleva a estimar que dicha institución procesal es una medida restrictiva tendente a impedir que los litigantes alarguen indefinidamente los procesos, cuya validez, en cuanto acota los derechos fundamentales judiciales y de acceso a la justicia, se justifica siempre que: a) persiga una finalidad constitucionalmente válida y permitida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos; b) sea necesaria en una sociedad democrática para la consecución de aquélla; y, c) resulte proporcional. Así las cosas, para decretar la operancia de dicha institución procesal -aun en los procedimientos de orden dispositivo-, no sólo debe considerarse el mero transcurso del tiempo sin impulso procesal de las partes, sino que dicha inactividad deberá verificarse mientras exista una carga procesal cuya satisfacción, en interés propio, se encuentre pendiente de colmarse por las partes en ese momento procesal; por el contrario, resultará inadmisibles imponer dicha sanción por mera inactividad del órgano jurisdiccional en desempeñar las diligencias que la ley le encomienda y que hubiere asumido durante el proceso. Ello es así, pues el nuevo modelo y estándar interpretativo de protección a los derechos humanos implica ahondar en la concepción primigenia que identificaba dicha institución con una simple sanción procesal impuesta al promovente del juicio por el abandono del proceso durante determinado tiempo y migrar hacia un concepto procesal que involucre el quehacer jurisdiccional, fijando límites a la discrecionalidad del Juez en mantenerse alejado de una sana dinámica procesal, en la que actúe con rectoría en el proceso, a fin de desahogar las diligencias que le competen, acordes a la etapa procesal y a los requerimientos que las partes hubieren formulado a fin de impulsar el proceso acotando, en consecuencia, los casos en que la inactividad de las partes verdaderamente implique un abandono y desinterés manifiesto del juicio que deba sancionarse de tal manera, sin que la omisión de elevar reiteradas solicitudes al juzgador a fin de que actúe como le ordena la ley pueda estimarse como una falta de impulso procesal, pues basta que se formule por una sola ocasión la solicitud correspondiente quedando a cargo del juzgador, a partir de ese momento, la completa y exclusiva obligación de llevar a cabo la diligencia o actuación procesal a la que hubiere accedido o acordado de conformidad, lo cual, sin duda es acorde con la prevalencia de los derechos fundamentales de acceso a la justicia en su vertiente de igualdad y de debido proceso. Por tanto, aun cuando la caducidad de la instancia prevista en el citado precepto legal persiga una finalidad constitucionalmente válida, permitida por la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que no haya litigios prolongados pendientes por tiempo indefinido, su operancia debe acotarse al lapso en que exista omisión de las partes de cumplir con sus cargas procesales y no puede imponerse por la mera inactividad del juzgador, ya que por sí sola, la inactividad del órgano jurisdiccional resulta insuficiente para que se decrete la caducidad, pues ello atentaría contra los derechos fundamentales de igualdad procesal y de acceso a la justicia previstos en los artículos 16 y 17 de la Constitución Federal, así como 8 y 25 de la referida Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de derecho de defensa”. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. Nota: En relación con el alcance de la presente tesis, destaca la diversa aislada 1a. LXXI/2014 (10a.), de título y subtítulo: “CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. SÓLO OPERA MIENTRAS EXISTE UNA CARGA PROCESAL PARA LAS PARTES”, publicada el viernes 21 de febrero de 2014 a las 10:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 636. Esta tesis se publicó el viernes 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de octubre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

81. Estima lo anterior, toda vez que en los procedimientos en los que se existe una trilogía procesal se someten a consideración de la autoridad judicial la resolución controversias en las que se ejercitan intereses del ámbito del derecho privado, ya que dicho proceso tiene por objeto que la autoridad declare o constituya un derecho o imponga una condena, esta última a favor del accionante; y por el contrario, en los procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos no está sujeto a resolución el interés privado, sino el interés de la colectividad.

82. Sostiene lo anterior pues argumenta que toda vez que la función pública que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; es decir, el procedimiento administrativo de responsabilidades responde al interés de la colectividad y no al particular, y por tanto, la temporalidad de dicho procedimiento debe ajustarse a la figura de la prescripción y no al de la caducidad, por ser ésta última de aplicación al derecho privado.

83. Asevera que la figura de la caducidad no es aplicable al procedimiento administrativo de responsabilidades, ya que no se cumplen para la procedencia de la supletoriedad los requisitos previstos en los incisos b) y c) de la tesis 2a./J. 34/2013 (10a.), de rubro: **“SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE”**.

84. Infiere que, en el caso de los procedimientos administrativos de responsabilidades, no existe la posibilidad de que se prolonguen por tiempo indefinido, atento a que existe la figura de la prescripción,

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

conforme a la cual la autoridad debe ejercer su facultad sancionadora dentro del plazo de tres o cinco años, según se trate de infracción no grave o grave, con lo que se acredita la inaplicabilidad supletoria de la figura de caducidad.

85. Menciona que los argumentos expuestos por el quejoso ahora recurrente devienen improcedentes para determinar la inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

86. Considera que lo expresado por el revisionista principal en su único agravio resulta infundado e improcedente toda vez que los motivos y hechos constitutivos de agravio que hace valer el recurrente, no tienen fundamento.

87. Afirma que el recurrente en su recurso de revisión invoca la figura jurídica de la caducidad, la cual se encuentra establecida en el Código Federal de Procedimientos Civiles, institución jurídica que no es aplicable en el procedimiento administrativo seguido en su contra, en virtud de que para el efecto de considerar la existencia de un "silencio por parte de la autoridad administrativa", el legislador previó la figura de la prescripción, situada en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esto en virtud de que la facultad de la autoridad sancionadora no caduca.

88. Plantea que estimar que es procedente la caducidad en el presente procedimiento administrativo, sería sentar que el legislador fue omiso en situar la institución de trato en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

89. Menciona que actuó siempre bajo el amparo de su facultad reglada, lo cual significa que ajustó una norma jurídica predeterminada en forma concreta a una conducta determinada, es decir, el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Telecomunicaciones de México haciendo un estudio detallado de todas las pruebas que conforman el expediente administrativo P.A. *****, emitió el acuerdo de fecha treinta de abril de dos mil catorce, del cual se desprende que una vez que advirtió que no existían pruebas por desahogar, cerró la instrucción del procedimiento.

90. Infiere que, el artículo 21, fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no transgrede el principio de facultades regladas, toda vez que la ley de la materia contempla en su artículo 34, un plazo límite para emitir resolución administrativa.

91. Considera que el único límite que tiene la autoridad sancionadora de dictar resolución dentro del plazo contemplado en el artículo 21, fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es la prescripción contemplada en el artículo 34 de la misma ley, sin que de lo anterior se entienda que la autoridad tenga la facultad de alargar indefinidamente el procedimiento administrativo seguido en contra del servidor público, puesto que la figura jurídica de la prescripción, determina con exactitud el plazo límite que tiene la sancionadora para emitir resolución administrativa que ponga fin al procedimiento, lo cual explica la razón del por qué el legislador no fijó consecuencia o sanción para los casos en que no se respete el plazo para el dictado de la resolución.

92. Dice que no es dable que el recurrente se duela respecto a que se trastoca al derecho humano del debido proceso legal y de seguridad

jurídica, afirmando que la razón de ser de la caducidad es representar un freno para el Estado a efecto de que no pueda ejercer arbitrariamente sus atribuciones, ya que la institución de la caducidad de la instancia, no es aplicable a la materia de responsabilidades, toda vez que, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevé la pérdida de facultades de la autoridad para resolver las cuestiones relacionadas con el fondo del asunto, por el simple transcurso del tiempo, lo cual se contempla en su artículo 34.

93. Expresa que de la interpretación correcta de los artículos 21, fracción III y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ningún procedimiento administrativo de responsabilidad seguido en contra de un servidor público puede durar más de tres años o de cinco años, según la gravedad de la infracción, pues de exceder este plazo se estaría ante la ausencia de facultades de la autoridad sancionadora para imponer cualquier sanción.

94. Añade que lo anterior, prevé que la autoridad instructora del procedimiento administrativo de responsabilidad, no pueda prolongar indefinidamente el procedimiento, evidenciando con ello que el artículo 21, fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no sea inconstitucional por no determinar una sanción al no dictar la resolución dentro del plazo de cuarenta y cinco días ahí previsto, pues es evidente que para ello la misma ley de la materia prevé un plazo máximo de tres y de cinco años en caso de infracciones graves para resolver la situación jurídica del presunto responsable, generando con ello seguridad jurídica, legalidad y respeto a los derechos humanos consagrados en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al impartir justicia en el tiempo y forma previamente establecidos en la ley.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

95. Considera que es evidente que el artículo 21, fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no transgrede el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues no vulnera los principios de:

“Impartición de justicia pronta, puesto que la autoridad sancionadora resolvió la controversia ante ella planteada dentro del plazo establecido en la ley, es decir, observó en todo momento los plazos establecidos en los artículos 21, fracción III y 34, ambos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, puesto que del Acuerdo de cierre de instrucción a la emisión de la resolución administrativa, transcurrieron solamente doce días hábiles de los cuarenta y cinco días previstos en la Ley de la materia.

Impartición de justicia completa, puesto que la autoridad sancionadora emitió la resolución administrativa de fecha diecinueve de mayo de dos mil catorce, tomando en consideración todos y cada uno de los aspectos debatidos, así como cada una de las documentales que integran el expediente administrativo P.A.

Impartición de justicia imparcial, toda vez que la autoridad sancionatoria emitió la resolución administrativa de fecha diecinueve de mayo de dos mil catorce apegada a derecho”.

96. Infiere también que, es notorio que el legislador cumplió con el imperativo de fijar un plazo razonable para la conclusión del procedimiento administrativo, siendo éste de tres o de cinco años dependiendo de la gravedad de la conducta en la que se incurrió, por lo que la circunstancia de no fijar una sanción obedece a que la autoridad sancionadora no puede prolongar el procedimiento por ser de pronunciamiento forzoso.

97. Arguye que no es dable la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles al caso concreto, ya que ésta procede únicamente para integrar una omisión en la ley o sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes, esto es, para que opere la supletoriedad es necesario que

la ley a suplir no contemple las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; dicha omisión o vacío legislativo haría necesario la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y para el caso concreto, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla, en su artículo 34, la pérdida de facultades del Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control de Telecomunicaciones de México, para resolver las cuestiones relacionadas con el fondo del asunto, por el simple transcurso del tiempo, por lo anterior, queda claro que el legislador no actualizó la institución de la caducidad de la instancia, ya que es innecesaria, al estar establecidas en el artículo 34 de la ley primigenia en materia de responsabilidades las facultades que tiene la autoridad para imponer una sanción.

98. Aduce que, la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tratándose de la institución de la caducidad de la instancia no se actualiza, ya que si bien la ley de la materia admite la posibilidad de que a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo prescrito en ese cuerpo legal, se aplique como supletorio el Código Federal adjetivo en comento; al no prever la figura de la caducidad de la instancia, para dar por concluido un juicio, por falta de impulso procesal de las partes, su aplicación por analogía no se justifica, por lo tanto, si la legislación administrativa de que se trata no contempla la caducidad de los juicios, no le resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 373 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues de lo contrario, daría lugar a la creación de figuras

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

procesales no establecidas en la legislación que se pretende suplir, con lo que se desvirtuaría la finalidad de la supletoriedad, que es la de complementar las deficiencias de las disposiciones que reglamenten la figura jurídica prevista en el ordenamiento legal respecto del cual se aplica.

99. Señala que la circunstancia de que no se dicte resolución dentro del plazo de cuarenta y cinco días hábiles no transgrede las garantías referidas por el recurrente, ya que el procedimiento sancionador no caduca una vez transcurrido el plazo mencionado, en tanto que para ello es necesario que dicho supuesto se hubiere previsto en la ley, pues de lo contrario se haría nugatorio el imperativo contenido en el artículo 113 constitucional, consistente en las obligaciones de los servidores públicos con motivo de sus funciones en beneficio de los gobernados y de las sanciones a que pueden hacerse acreedores en caso contrario, asimismo, no se estaría ante la violación de las garantías de seguridad jurídica y legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que el procedimiento que se siguió ante el Titular de Responsabilidades del Órgano Interno de Control de Telecomunicaciones de México, observa las garantías de audiencia y debido proceso.

100. Afirma que no es dable conceder la supletoriedad de leyes, máxime cuando no puede aplicarse supletoriamente la figura de la caducidad contemplada en virtud de que se deduce que no fue intención del legislador establecer tal figura jurídica, ya que para eso estableció la figura de la prescripción, por lo que, aplicar la supletoriedad, equivaldría a la creación de una consecuencia jurídica no prevista por el legislador en el ordenamiento legal a suplir.

101. Expresa que la caducidad pretendida por el recurrente, no es necesaria para lograr la eficacia de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino que, por el contrario, entra en contradicción con su fin y objeto, ya que la finalidad del procedimiento disciplinario de responsabilidades, consistente precisamente en sancionar los daños y perjuicios que causa el servidor público con su actuar, y que vulneran con sus acciones u omisiones el uso honesto y transparente del erario público, así la caducidad se encuentra en oposición con la seguridad jurídica que lesiona el interés público e incluso el orden jurídico, ya que la aplicación de sanciones administrativas se refieren precisamente al daño causado por el indebido manejo de recursos públicos federales, administración y aplicación de los mismos, debiendo imperar sobre cualquier situación particular el estado de derecho establecido en el Título Cuarto de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

102. Concluye que en la disposición normativa en estudio, no se establece que la falta del dictado de la resolución dentro del plazo ahí aludido, implique la caducidad de las facultades de la autoridad administrativa para emitir la correspondiente resolución, por ende, en la especie, la falta de pronunciamiento dentro del término de cuarenta y cinco días, no produce el efecto de inconstitucionalidad pretendido por el hoy recurrente.

103. Finalmente estima lo anterior, pues ante la inexistencia de disposición alguna que establezca una consecuencia de tal naturaleza y tomando en cuenta la trascendencia jurídico-social que posee la emisión de los pronunciamientos sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, los cuales evidentemente son de orden

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

público, no puede atribuirse al incumplimiento de la autoridad una consecuencia que la ley no prevé expresamente.

104. **QUINTO.- Procedencia.** Esta Primera Sala advierte que el recurso de revisión hecho valer es procedente, como se precisará a continuación.

105. Para determinar la cuestión de procedencia del recurso de revisión, esta Primera Sala señala que debe tenerse presente lo establecido por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal, 81, fracción II y último párrafo, de la Ley de Amparo, 10, fracción III y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación²⁴ y los puntos Primero y Segundo del

²⁴ Los preceptos legales citados disponen lo siguiente:

“Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

[...]

IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;

[...]”.

“Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

[...]

II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.

La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;

[...]”.

“Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

[...]

III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

[...]”.

“Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

[...]

Acuerdo General 9/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de junio de dicho año; toda vez que el medio de defensa se distingue por ser un recurso extraordinario y, por lo tanto, el estudio de procedencia debe realizarse de manera previa al estudio de fondo.

106. Ello es así, porque de conformidad con lo dispuesto en los numerales antes referidos, para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, es necesario que se reúnan ciertos requisitos:

107. I.- Que en la sentencia recurrida se haya realizado un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de normas generales o se establezca la interpretación directa de una norma constitucional o de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte o que, habiéndose planteado alguna de esas cuestiones en la demanda de amparo, se haya omitido su estudio en la sentencia respectiva; y

108. II.- De haber un problema de constitucionalidad, éste debe entrañar la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia, a juicio de la Sala respectiva.

109. En lo que se refiere al segundo de los requisitos antes mencionados, el punto Segundo del Acuerdo General 9/2015²⁵ señala

III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito:

a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional; y

[...].”

²⁵ “**SEGUNDO.** Se entenderá que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando habiéndose surtido los requisitos del inciso a) del Punto inmediato anterior, se advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

que no se surten los requisitos de importancia y trascendencia cuando se advierta que el estudio del recurso de revisión no dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, o cuando lo decidido en la sentencia recurrida no pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiese omitido su aplicación.

110. Por tanto, las interrogantes a responder para concluir si el presente amparo directo en revisión es procedente de acuerdo con los requisitos anteriores, se constriñen a determinar:

111. -Si en la demanda de amparo se planteó el estudio de alguna cuestión de constitucionalidad, esto es, el análisis de algún precepto o norma general a la luz de algún derecho humano reconocido en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales en la materia, o bien se solicitó directamente la interpretación de algún derecho humano o precepto constitucional.

112. -Si el Tribunal Colegiado realizó el estudio de algún planteamiento formulado en la demanda de amparo o introdujo *motu proprio* un análisis que pudiera actualizar una cuestión de constitucionalidad y, a fin de cumplir con el segundo requisito relativo a la importancia y trascendencia, dilucidar si los agravios formulados en la revisión atacan la determinación del Tribunal Colegiado en la sentencia recurrida.

También se considerará que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación”.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

113. Bajo este marco contextual, el presente recurso de revisión es procedente, ya que en la demanda de amparo se planteó la inconstitucionalidad del artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y el quejoso, ahora recurrente, alega que ese planteamiento fue analizado de forma incorrecta por el Tribunal Colegiado, lo que constituye precisamente la materia de la revisión, cuestión que justifica su procedencia.

114. Además, el tema de constitucionalidad resulta importante y trascendente en tanto puede generar un pronunciamiento novedoso y relevante para el orden jurídico nacional.

115. Lo anterior, no obstante que existen precedentes emitidos recientemente por este Alto Tribunal con relación a la cuestión de constitucionalidad que se combate; sin embargo, aún no existe jurisprudencia al respecto, estimándose entonces que, dada la relevancia del tema, se surte el requisito de importancia y trascendencia necesario para la procedencia del recurso, pues el asunto permitirá, de ser el caso, el establecimiento de jurisprudencia sobre la constitucionalidad del artículo 21, fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o cuando menos, sobre la interpretación conforme del mencionado precepto, con la consecuencia de generar seguridad jurídica sobre dicha norma general y desarrollar lineamientos que servirán de orientación para solucionar casos futuros similares.

116. Tampoco obsta a la procedencia del recurso de revisión interpuesto, la existencia de un primer juicio de amparo en el que, eventualmente, pudo estudiarse el tema de constitucionalidad también planteado en este ulterior juicio de garantías; ello, puesto que las

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

razones por las que el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento se abstuvo entonces de estudiar dicho planteamiento, obedecieron a que la concesión del amparo -en el primer juicio de garantías-, derivó de que la entonces sentencia señalada como acto reclamado, presentaba vicios que afectaban su validez y por tanto, su legal existencia, ya que la resolución reclamada fue suscrita por quien asentó ser el Primer Secretario de Acuerdos en funciones de Magistrado de la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien no citó el acuerdo o el número por medio del cual fue autorizado.

117. Siendo así, no resulta posible afirmar que el ahora recurrente, se encontraba obligado a recurrir la sentencia en que se le concedió inicialmente la protección de la justicia federal, ya que la declaración de invalidez de la sentencia reclamada, por vicios que afectaban su legal existencia, resultaba de estudio preferente al tema de constitucionalidad.

118. Por tanto, el estudio de constitucionalidad estaba supeditado a que el mismo se analizara con respecto a una sentencia cuya validez y existencia, cuando menos, pudiera ser avalada jurídicamente. Ello, pues no es dable iniciar un estudio de constitucionalidad de una norma aplicada con respecto a una resolución que, en el mundo jurídico, es insubsistente.

119. **SEXTO.- Aplicación de la norma impugnada.** Se estima que, en el presente asunto, puede confirmarse que la norma general impugnada, fue aplicada en perjuicio del quejoso revisionista.

120. Lo anterior, pues la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que: *“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”.

121. En el caso, las pruebas ofrecidas por el ahora quejoso, se tuvieron por desahogadas por su propia y especial naturaleza mediante acuerdo dictado el doce de enero de dos mil doce, y no existiendo otras pruebas ofrecidas en autos, la resolución respectiva se dictó hasta el día diecinueve de mayo de dos mil catorce, esto es, más de dos años después del plazo que en términos de ley, tenía la autoridad respectiva para dictar su resolución.

122. Así, es indudable que, en el caso, el precepto en cuestión fue aplicado en perjuicio del quejoso y ahora revisionista, pues debiéndose haber dictado la resolución respectiva dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al momento en que fueron desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, ésta no se dictó, y contrario al precepto, se dictó mucho tiempo después del previsto por el legislador, sin consecuencia alguna en el procedimiento instruido en contra del quejoso, ni menos en contra de la autoridad que debía dictar en tiempo la referida resolución.

123. **SÉPTIMO.- Estudio de fondo de la revisión principal.**

124. **7.1.- Calificación de los agravios.** Esta Primera Sala considera que los argumentos que formula el quejoso revisionista en su único agravio, dirigidos a desvirtuar la decisión del Tribunal Colegiado respecto de la validez constitucional del artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, resultan **fundados y suficientes** para revocar la sentencia controvertida a través de la revisión.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

125. El agravio resulta fundado, porque como lo señala el recurrente, es incorrecta la determinación del Tribunal Colegiado de Circuito al estimar que el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no transgrede los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, por ende, su constitucionalidad.

126. **7.2.- Cuestión Previa.** Como ha sostenido esta Primera Sala en diversos precedentes, el principio de legalidad previsto en el artículo 14 constitucional, propio de la materia penal, también es aplicable al derecho administrativo sancionador, dado que constituye un importante límite externo al ejercicio de *ius puniendi* del Estado, el cual exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona.

127. Dicho principio deriva en dos vertientes: reserva de ley y tipicidad. El primero exige que una cierta materia sea desarrollada exclusivamente por la ley y no por otro instrumento, mientras que el segundo requiere una predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, de modo tal que la autoridad no puede actuar de manera arbitraria para determinar que una conducta es ilegal o ilícita ni imponer del mismo modo la sanción que considere pertinente, sino que debe estar prevista en la ley de manera específica, lo cual busca preservar el principio constitucional de seguridad jurídica.

128. Tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado por la facultad que tiene éste para imponer

penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos, respecto de los cuales deben imperar los principios constitucionales que rigen para la materia penal.

129. Actualmente, se considera que el derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo del Estado, por lo que tiene aplicación el principio de legalidad, previsto en el artículo 14 constitucional que exige que las infracciones y las sanciones deben estar impuestas en una ley en sentido formal y material, lo que implica que sólo es en esta fuente jurídica en donde se puede desarrollar esta categoría de normas punitivas (reserva de ley); pero, además, sus elementos deben estar definidos de manera precisa para permitir su actualización previsible y controlable por las partes.

130. El principio de legalidad no exige que la ley agote toda su regulación en un sólo artículo ni exige que los elementos principales y accesorios de la conducta se agoten en las previsiones legales, sino que la conducta puede integrarse a través de distintas disposiciones que guarden relación sistemática, pudiendo integrarse la conducta infractora con lo establecido en los reglamentos, permisos, concesiones, autorizaciones y demás actos administrativos que cuentan con validez constitucional.

131. Sin embargo, el hecho de que la pena sea impuesta en un caso por un tribunal y, en otro, por la autoridad administrativa, constituye la diferencia fundamental entre los dos tipos de normas punitivas; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad en sede constitucional.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

132. La Constitución Federal prevé, principalmente, cinco vertientes del derecho administrativo sancionador: 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 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, concesión y aprovechamiento de bienes nacionales).

133. Al respecto, resulta especialmente relevante en el caso la categoría señalada en el punto 2 del párrafo que antecede, toda vez que constituyen un ámbito diferenciado en donde el Estado vigila las conductas de los servidores públicos quienes siempre desempeñarán sus funciones, empleos, cargos y comisiones; actuando como Estado regulado en la ejecución de su facultad constitucional de verificar la conducta de quienes actúen como servidores públicos de cualquiera de las tres funciones en las que se divide el ejercicio del poder.

134. El artículo 109, fracción III,²⁶ de la Constitución Federal establece las reglas conforme a las cuales serán sancionados los servidores

²⁶ “**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte

públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, con lo cual se fundamenta una rama punitiva administrativa que habilita al Estado a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

135. En este mismo orden de ideas, el artículo 113 constitucional,²⁷ vigente al momento en que se expidió la ley relativa y la resolución impugnada en el amparo directo,²⁸ establecía que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución. Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

[...].

²⁷ **“Artículo 113.** *Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.*

²⁸ Actualmente modificado en su redacción, en términos del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

136. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109,²⁹ pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

137. En materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las normas constitucionales establecen de manera explícita el principio de legalidad, pues prescriben que las conductas infractoras y las sanciones deban estar en las leyes respectivas que emita el Congreso.

138. Sin embargo, sus dos subprincipios, de tipicidad y reserva de ley, adquieren una modulación específica, pues deben recoger los principios articuladores del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, a saber, los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, por lo cual, la libertad de configuración del legislador está pre-ordenada para sancionar un tipo de desviación que exige necesariamente un cierto grado de evaluación del desempeño de las obligaciones de los servidores públicos, que no puede delimitarse exhaustivamente en un catálogo legal, sino que dependerá de los elementos internos a las funciones, cargos y comisiones desempeñadas por los servidores públicos, con definición en otras fuentes jurídicas.

139. Así, la Segunda Sala, por ejemplo, ha establecido que la conducta infractora de un servidor público puede consistir en el incumplimiento de las obligaciones establecidas en los Manuales de Organización, de

²⁹ *Ídem.*

Procedimientos o de Servicio al Público, siempre y cuando se establezcan obligaciones precisas a su cargo y estén publicados en el órgano de difusión correspondiente, que les permita tener conocimiento previo de sus obligaciones.

140. En estos casos la conducta infractora se integra conjuntamente, en primer lugar, con el artículo 47, fracción XXII,³⁰ de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece que tienen estos sujetos, entre otras obligaciones, la de abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, junto con los manuales publicados en los medios de difusión oficial.

141. Esta posibilidad de integración de los tipos administrativos, mediante la remisión a fuentes jurídicas infra-legales, se justifica constitucionalmente para la Segunda Sala, por la calidad activa de los servidores públicos como sujetos encargados de tutelar los principios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia; por tanto, con una mayor exigencia de atención a las obligaciones jurídicas asignadas a las funciones públicas, quienes, sin embargo, tienen el derecho a la previsibilidad y a no resentir actos arbitrarios, pues sus obligaciones deben estar precisamente establecidas en un instrumento normativo publicado en un medio oficial, aunque no en una ley que las contenga en un listado exhaustivo.³¹

³⁰ “**Artículo 47.** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

[...]

XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y

[...].”

³¹ Para plasmar esta línea de criterios resultan ilustrativas las jurisprudencias 2a./J. 6/2004 y 2a./J. 249/2007 de rubros: “**SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIO AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVE DE APOYO PARA ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN,**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

142. Por otra parte, el derecho administrativo sancionador en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos tampoco envuelve una potestad ilimitada del Estado para ejercer el *ius puniendi*, pues es deber observar y respetar los derechos humanos de quienes son sometidos a este tipo de procedimientos, en virtud de una presunta conducta infractora y otorgar las mismas garantías que tendría cualquier otra persona en condiciones similares.

143. **7.3.- Análisis de constitucionalidad.** De la lectura del único agravio en relación con los conceptos de violación tercero y cuarto, se advierte que el recurrente, en esencia, cuestiona la constitucionalidad del artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por ser violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que trasgrede los principios de seguridad jurídica y debido proceso, en virtud de que el legislador obligó a la autoridad a dictar resolución dentro de un plazo determinado; dejando un amplísimo margen para el actuar irregular de la autoridad en detrimento de la certeza jurídica del gobernado, al no precisar la consecuencia legal para el hecho de que no se emita resolución fuera del plazo legal de cuarenta y cinco días, con lo que refiere, se privilegia el actuar arbitrario de la autoridad. Argumenta el recurrente que el

SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE ELLOS” y “SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO, CON BASE EN LOS CUALES SE LES IMPONEN OBLIGACIONES Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO PUEDE FINCÁRSELES RESPONSABILIDAD Y SANCIONÁRSELES, DEBEN PUBLICARSE EN EL ÓRGANO DE DIFUSIÓN CORRESPONDIENTE”.

Consideraciones que fueron abordadas al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006, resuelta el veinticinco de mayo de dos mil seis, de la cual derivaron las jurisprudencias P./J. 99/2006 y P./J. 100/2006 de rubros: **“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” y “TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS”,** respectivamente y de los criterios que derivaron del amparo directo en revisión 3508/2013, resuelto el treinta de abril de dos mil catorce, 1ª. CCCXVII/2014 y 1ª. CCCXVIII/2004 de rubros: **“ESTADO REGULADOR. PARÁMETRO CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE SUS SANCIONES” y “PRINCIPIO DE LEGALIDAD. MODULACIÓN APLICABLE A LA VERTIENTE SANCIONATORIA DEL MODELO DEL ESTADO REGULADOR”,** respectivamente.

aludido numeral transgrede el derecho humano de respeto al debido proceso legal y al principio de facultades regladas, pues refiere, al no establecerse sanción alguna por dictar la resolución fuera del plazo legal, deja un amplio margen para el actuar irregular de la autoridad, en detrimento del debido proceso legal, puesto que la resolución se puede emitir en cualquier momento, con lo cual la actuación de la autoridad se aleja de la facultad reglada contenida en la disposición reclamada, ya que el legislador pretendió establecer un breve término entre el desahogo de pruebas y el dictado de la resolución, para dar certeza al gobernado que la resolución correspondiente se emitiría en un plazo no mayor a cuarenta y cinco día hábiles posteriores al desahogo de pruebas.

144. Se refiere también por el recurrente que el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, transgrede el artículo 113 constitucional, en relación con los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica al no impedir que la resolución que deba dictarse en un procedimiento sancionatorio se realice fuera del plazo legal que establece la propia ley, trastocando las obligaciones que todo servidor público debe acatar respecto de que su actuación debe salvaguardar los principios de legalidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

145. En razón de ello, esta Primera Sala procede al estudio de los argumentos vertidos por el quejoso, mismos que, como se anunció, resultan fundados por las razones que se expresan a continuación.

146. Para justificar la determinación que se adelantó, esta Primera Sala estima necesario definir el alcance del principio de seguridad jurídica que tutelan los artículos 14, párrafo segundo, y 16 constitucionales. Los preceptos señalados establecen, en conjunto, el principio de seguridad

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

jurídica, consistente en que los gobernados no sufrirán actos de autoridad, sino a través de los requisitos constitucionales y legales que se prevean al efecto.

147. La diferencia entre ambos radica en que el artículo 14 protege el principio de seguridad jurídica a través de la garantía de audiencia, que consiste en salvaguardar los derechos a la vida, libertad y propiedad de los gobernados de los actos privativos de autoridad, mismos que sólo podrán ser expulsados de la esfera jurídica del gobernado, mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento que señalen las leyes expedidas con anterioridad al hecho; mientras que el numeral 16 protege el principio de seguridad jurídica, el cual garantiza que las personas no sufrirán actos de molestia por parte de las autoridades, sino a través de mandamiento escrito, emitido por autoridad competente y debidamente fundado y motivado.

148. Así, por un lado se tiene que los actos privativos tienen como objeto disminuir, menoscabar o suprimir de manera definitiva un derecho y, por otro, los actos de molestia cuya finalidad es restringir, de manera provisional, preventiva o cautelar, los derechos de las personas para proteger determinados bienes jurídicos;³² por ende, la Constitución

³² **“ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.** El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda

Federal establece requisitos sustancialmente diferentes para la ejecución de unos y otros.

149. Para los actos de molestia, el Pacto Federal sólo exige que sean por escrito, emitidos por la autoridad competente y expresando los fundamentos y motivos que le dan origen, sin que ello, de modo alguno, involucre la privación definitiva e irreparable de los derechos del gobernado.

150. Sin embargo, tratándose de actos privativos de la libertad, los requisitos son más rígidos, pues se trata de la expulsión o disminución definitiva de un derecho de la esfera jurídica del gobernado; por lo que es necesario que esa determinación sea emitida por el tribunal competente, conforme a las leyes que regulen el juicio del que se trate y garantizando, en todos los casos, que la persona será escuchada y vencida totalmente antes de ser limitada para el ejercicio de sus derechos.

151. Ahora bien, toda vez que los derechos no deben ser analizados, necesariamente, de manera aislada, en tanto se rigen bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, se estima necesario, también, traer a colación el derecho de acceso a la justicia.

152. Pues bien, el artículo 17 de la Constitución Federal que establece que “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos

mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional”, jurisprudencia P./J.40/96 publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IV, julio de 1996, página 5.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”, resulta completamente pertinente en materia de derecho administrativo sancionador relativo a responsabilidades administrativas de los servidores públicos; pues los procedimientos para determinar las presuntas responsabilidades en las que incurran dichas personas, deberán llevarse a cabo en forma de juicio y conforme a leyes que establezcan las reglas procesales relativas.

153. Si bien, no existe criterio uniforme respecto a lo que debe entenderse por procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, lo cierto es que tal carácter se ha dado por igual a los actos instaurados en forma unilateral por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los particulares a disposiciones de índole administrativa, en los que se le da al afectado la oportunidad de comparecer, rendir pruebas y alegar; a aquéllos otros que se sustancian a solicitud de parte interesada para la obtención de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones, etcétera; y, también a los procedimientos que importan cuestión entre partes, sujeta a la decisión materialmente jurisdiccional de la autoridad administrativa.

154. Respecto a los procedimientos administrativos, no deben entenderse en el sentido de un procedimiento con todas las formalidades de los establecidos, por ejemplo, para los tribunales civiles o penales, porque cuando se trata de aquéllos los requisitos que se establecen son distintos a éstos; sin embargo, el hecho de que las formalidades no sean las mismas, no implica de ninguna manera que por esas circunstancias dejen de ser un procedimiento.

155. El procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, desde esta perspectiva, constituye un procedimiento seguido en forma de juicio, toda vez que cuenta con fases que comprenden desde la detección de un hecho que da origen a un hecho litigioso (la presunta responsabilidad), el emplazamiento al probable responsable, la celebración de una audiencia, la posibilidad de presentar pruebas y demás actuaciones, hasta el dictado de una resolución.

156. En ese tenor, lo que se busca es que las instancias de justicia, cualesquiera la naturaleza que tengan, constituyan un mecanismo eficaz y confiable para las personas a quienes se somete a los procedimientos relativos, para lo cual, resulta también relevante que los mismos se lleven a cabo en los términos y plazos que señalen las leyes relativas y que, por ende, las autoridades que funcionen con imperio jurisdiccional lleven a cabo las actuaciones procesales también dentro de los elementos temporales que las leyes relativas les impongan.

157. Finalmente, conviene transcribir, nuevamente, el artículo 113 constitucional vigente al momento en que se dictó la resolución en el procedimiento administrativo de responsabilidad administrativa, mismo que, en la parte que interesa, señala:

“Art. 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. [...]”.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

158. El precepto transcrito establece el principio de reserva de ley en relación con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tanto para determinar las obligaciones a su cargo a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, como para imponer las sanciones que correspondan, por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas; con lo que tal precepto busca el cabal cumplimiento de los principios de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia.

159. Precisado lo anterior, el artículo combatido, en la porción que interesa, establece lo siguiente:

*“**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:*

(...)

***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;

(...)”.

160. Precisado lo anterior, es claro que la norma le genera perjuicio a la recurrente en su esfera de derechos, pues la resolución que le afecta

debió ser dictada dentro de los cuarenta y cinco días a que hace referencia la fracción III del numeral 21.

161. Esto es así porque el plazo de cuarenta y cinco días hábiles para que la autoridad dicte la resolución que corresponda en el procedimiento debe comenzar una vez que han sido desahogadas las pruebas.

162. En efecto, en términos de lo señalado en el artículo 87 del Código Federal de Procedimientos Civiles, una vez que el servidor público presenta las pruebas a que hace referencia el diverso numeral 93 del mismo ordenamiento, la autoridad sancionadora deberá recibirlas, determinar si las mismas deben admitirse o desecharse y, hecho esto, proceder a su valoración y desahogo.

163. Una vez desahogadas las pruebas, la autoridad dará cuenta de que ha concluido con las diligencias en este sentido y emitirá la resolución que, conforme a los hechos y probanzas, proceda. Esto, no será a partir del decreto de cierre de instrucción que comienza el plazo de cuarenta y cinco días sino que, de la literalidad del concepto “desahogadas las pruebas que fueren admitidas”, lo cual acontece una vez que se lleva a cabo en esta diligencia a la última prueba, pues en ese momento se entiende que todas han sido valoradas y, por ende, que no queda pendiente ninguna; siendo entonces procedente el dictado de la resolución en el plazo referido.

164. Esto es así, porque tomar como punto de partida para los cuarenta y cinco días el decreto de cierre de instrucción, implicaría que el plazo se sujeta a una decisión arbitraria de la autoridad –la emisión del decreto mencionado-, lo que se traduce en una transgresión a los

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

principios de seguridad jurídica y de imparcialidad en la administración de justicia.

165. En el caso, de las constancias que obran en autos, se advierte que el **diecinueve de diciembre de dos mil once** la quejosa compareció a la audiencia de ley, prevista en la fracción I del artículo en cuestión. En el acuerdo del **treinta de enero de dos mil doce**, la autoridad tuvo por desahogadas por su propia y especial naturaleza, las pruebas ofrecidas por el ahora quejoso en escrito presentado el propio diecinueve de diciembre de dos mil once. Finalmente, se dictó resolución sancionatoria hasta el día **diecinueve de mayo de dos mil catorce**.

166. Considerando lo que antecede, desde el momento en que fueron desahogadas las pruebas, y hasta que fue dictada la resolución definitiva, resulta evidente que transcurrieron en exceso los cuarenta y cinco días a que hace referencia la fracción III del artículo 21.

167. Dicho lo anterior, y como refiere la quejosa y recurrente, 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 aún 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.

168. 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 de

la quejosa, pues es menester que la autoridad que actúa como ente jurisdiccional respete y acate los términos procesales que señala la ley y nunca se encuentre fuera de ellos. De ahí lo fundado de los argumentos del inconforme, máxime que tal violación al principio de seguridad jurídica, impacta a su vez los derechos humanos de legalidad y debido proceso, pues si se permite sin consecuencia el dictado de una resolución fuera de tiempo, en un procedimiento iniciado de oficio, se estaría tolerando que la autoridad dicte una resolución fuera del plazo legal que el legislador impuso para ello y a la vez, se estaría haciendo nulo el supuesto jurídico previsto al efecto, con consecuencias negativas para el individuo presuntamente responsable, pues un procedimiento que debe establecer su inocencia o responsabilidad en un tiempo limitado, se dictaría con notoria tardanza, extendiendo las molestias que a la persona causa un procedimiento de este tipo, e impidiendo que en breve tiempo se impugnara una eventual resolución sancionatoria. En todo caso, es evidente que no se estaría garantizando al individuo el acceso a una justicia pronta y que el mismo tendría que resistir por un tiempo indefinido todas las molestias procesales y extraprocesales que generan procedimientos de esta naturaleza, ello, sin perjuicio de los actos privativos que pudieran derivar de una eventual resolución sancionatoria.

169. Derivado de lo anterior y *contrario sensu*, si la certeza jurídica de la quejosa sólo se protege en la medida en que la autoridad sancionadora cumpla con el mandato de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, relativo a la obligación de dictar resolución en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles o su eventual ampliación por un período igual, contados a partir del desahogo de la última prueba; entonces, ante la actitud ilegal y contumaz de la dicha autoridad, se origina una consecuencia.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

170. De no establecerse esta última, la autoridad sancionadora podría soslayar la obligación constitucional y legal de dictar su determinación en el procedimiento administrativo, cualquiera que ésta fuera, dentro de los plazos a los que la ley le constriñe, con posibilidad, incluso, de exceder de los mismos; situación que genera una norma ineficaz e, incluso, nugatoria, como si ésta nunca hubiera previsto términos ni plazos y que propicia la ejecución de actos de autoridad arbitrarios y violatorios de derechos humanos.

171. Sobre el tema, el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos³³ 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 hubieran cesado, si fueren de carácter continuo; la prescripción sólo podrá interrumpirse al momento de iniciarse el procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

172. 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.

173. Por consiguiente, la consecuencia natural al no ejercicio de la potestad que el Estado confiere a las autoridades administrativas

³³ **“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.

En tratándose 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”.

sancionadoras dentro del plazo que establece el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe ser la caducidad procesal, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, específicamente, lo previsto en sus arábigos 373, 375 y 378 del Código Federal de Procedimientos Civiles.³⁴

174. De los preceptos señalados se desprende que cuando no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, así sea con el solo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente, operará la caducidad.

175. Sin embargo, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidades no puede tenerse el plazo de un año, a partir de la fecha en que se hubiera realizado el último acto procesal.

³⁴ **“Artículo 373.** El proceso caduca en los siguientes casos:

I. Por convenio o transacción de las partes, y por cualquier otra causa que haga desaparecer substancialmente la materia del litigio;

II. Por desistimiento de la prosecución del juicio, aceptado por la parte demandada. No ese (sic) necesaria la aceptación cuando el desistimiento se verifica antes de que se corra traslado de la demanda;

III. Por cumplimiento voluntario de la reclamación antes de la sentencia, y

IV. Fuera de los casos previstos en los dos artículos precedentes, cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento, no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, así sea con el solo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente.

El término debe contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal o en que se haya hecho la última promoción.

[...]”.

“Artículo 375. En los casos de las fracciones I a III del artículo 373, la resolución que decreta la caducidad la dictará el tribunal, a petición de parte o de oficio, luego que tenga conocimiento de los hechos que la motiven.

En el caso de la fracción IV del mismo artículo, la caducidad operará de pleno derecho, sin necesidad de declaración, por el simple transcurso del término indicado.

En cualquier caso en que hubiere caducado un proceso, se hará la declaración de oficio, por el tribunal, o a petición de cualquiera de las partes.

La resolución que se dicte es apelable en ambos afectos (sic).

Cuando la caducidad se opere en la segunda instancia, habiendo sentencia de fondo de la primera, causará ésta ejecutoria.

[...]”.

“Artículo 378. La caducidad, en los casos de las fracciones II y IV, tiene por efecto anular todos los actos procesales verificados y sus consecuencias; entendiéndose como no presentada la demanda, y, en cualquier juicio futuro sobre la misma controversia, no puede invocarse lo actuado en el proceso caduco.

Esta caducidad no influye, en forma alguna, sobre las relaciones de derecho existentes entre las partes que hayan intervenido en el proceso”.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

176. En efecto, toda vez que la última actuación en el procedimiento administrativo tiene relación con la fecha en que fue desahogada la última prueba aportada por el presunto responsable, o en su caso, a partir de la certificación de que no se ofreció prueba alguna, es a partir de ese momento en que comienza el plazo para que opere la caducidad, mismo que, en términos de la ley especializada, es de cuarenta y cinco días hábiles para dictar resolución; carga que, además, no corresponde solicitar al servidor público sometido a proceso, porque la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos precisa que el dictado de resolución no debe ser solicitada, sino que constituye una obligación bien delimitada a cargo de la autoridad sancionadora.

177. 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.

178. 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.

179. Sirve de sustento a la conclusión anterior, la tesis de la Segunda Sala de rubro: **“CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”**.³⁵

180. Sólo a mayor abundamiento, se estima pertinente precisar que esta decisión de manera alguna haría nugatorio el imperativo que señala el texto del artículo 113 constitucional, vigente al momento en que fue dictada la resolución administrativa que afectó a la quejosa.

181. Esto, porque de la lectura que se realiza del mismo, únicamente se desprende que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Pero de modo alguno, que para alcanzar esos fines deba dejarse de lado la observancia y protección de los derechos humanos de quienes sean sometidos a ese tipo de procedimientos.

182. Tan es así que el precepto constitucional confiere al legislador la facultad de emitir las leyes en esa materia, las cuales deberán señalar, desde luego, términos y plazos para garantizar la protección de los derechos de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia de los gobernados; pero no impone la obligación de sancionar imperativamente y a costa de violar derechos humanos.

³⁵Texto: “De los artículos 373, fracción IV, y 375, párrafos segundo y tercero, del Código Federal de Procedimientos Civiles, se desprende claramente que la caducidad de que se trata opera de pleno derecho sin necesidad de declaración por parte del tribunal o autoridad encargada de resolver el negocio, pero que en todo caso éstas están obligadas a hacer la declaración correspondiente”, publicada en la Sexta Época del Semanario Judicial de la Federación, Volumen XII, Tercera Parte, página 26.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

183. Es importante referir que con similar sentido, se resolvieron los amparos directos en revisión 6047/2015 y 5626/2015, en los que además, se determinó abandonar los criterios sustentados en las tesis **1a.CLXXXVI/2007, 1a. LXIII/2009 y 1a.LXV/2009.**³⁶

184. En particular, del amparo en revisión 6047/2015, surgieron las siguientes tesis que resultan aplicables al caso que se resuelve:

³⁶ Tesis 1a. CLXXXVI/2007 de rubro y texto: **“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE PREVÉ EL PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES CORRESPONDIENTES, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD.** El artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que señala que una vez desahogadas las pruebas admitidas, las autoridades administrativas competentes resolverán dentro de los 45 días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrán al infractor las sanciones 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, en tanto que el procedimiento que se sigue ante dichas autoridades observa las garantías de audiencia y debido proceso; de ahí que la circunstancia de que no se dicte resolución dentro del plazo de 45 días hábiles no transgrede las referidas garantías, ya que la facultad sancionadora de la autoridad competente no caduca una vez transcurrido el plazo mencionado, en tanto que para ello es necesario que dicho supuesto se hubiere previsto en la ley, pues de lo contrario se haría nugatorio el imperativo contenido en el artículo 113 constitucional, consistente en las obligaciones de los servidores públicos con motivo de sus funciones en beneficio de los gobernados y de las sanciones a que pueden hacerse acreedores en caso contrario”, Amparo en revisión 265/2007. ***** . 13 de junio de 2007. Mayoría de tres votos. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame. Tesis 1a. LXIII/2009 de rubro y texto: **“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO TRANSGREDE LA GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL.** El artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al prever un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para que la autoridad dicte la resolución en el procedimiento relativo, sin establecer una consecuencia en caso de que lo haga fuera de ese plazo, no transgrede la garantía a la tutela jurisdiccional contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no vulnera los principios de impartición de justicia pronta, completa e imparcial, en tanto que el legislador cumplió con el imperativo de fijar un plazo razonable para la conclusión del procedimiento señalado, y la circunstancia de no fijar una sanción obedece a que la autoridad no puede prolongar el procedimiento por ser de pronunciamiento forzoso”. Amparo en revisión 304/2008. ***** . 13 de agosto de 2008. Mayoría de tres votos. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Alberto Rodríguez García. Tesis: 1a. LXV/2009 de rubro y texto: **“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.** El procedimiento de responsabilidad administrativa tiene por objeto asegurar la óptima prestación del servicio público, de manera que éste corresponda a los intereses de la colectividad, pudiendo concluir sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo la sanción administrativa correspondiente, determinando si el servidor público cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes a su cargo. Así, el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no transgrede la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el hecho de no fijar consecuencia o sanción alguna para los casos en que la autoridad no dicte la resolución correspondiente dentro del plazo de cuarenta y cinco días a que alude aquella norma, pues por razones de seguridad jurídica y conforme a la materia de estos procedimientos que son de pronunciamiento forzoso, deben resolverse con la emisión de la resolución que les ponga fin”. Amparo en revisión 304/2008. ***** . 13 de agosto de 2008. Mayoría de tres votos. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Alberto Rodríguez García.

“Época: Décima Época
Registro: 2012813
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Publicación: viernes 14 de octubre de 2016 10:24 h
Materia(s): (Administrativa)
Tesis: 1a. CCXL/2016 (10a.)

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 Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 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 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 Ley Federal de Responsabilidades

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

Administrativas de los Servidores Públicos, 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.

PRIMERA SALA

*Amparo directo en revisión 6047/2015. *****. 11 de mayo de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Gabriela Eleonora Cortés Araujo.*

Nota: Esta tesis abandona el criterio sostenido por la propia Sala, en la diversa 1a. CLXXXVI/2007, de rubro: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE PREVE EL PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES CORRESPONDIENTES, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 417.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas en el Semanario Judicial de la Federación".

“Época: Décima Época

Registro: 2012812

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Publicación: viernes 14 de octubre de 2016 10:24 h

Materia(s): (Constitucional)

Tesis: 1a. CCXXXIX/2016 (10a.)

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 Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 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 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 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.

PRIMERA SALA

Amparo directo en revisión 6047/2015. *****. 11 de mayo de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Gabriela Eleonora Cortés Araujo.

Nota: Esta tesis abandona los criterios sostenidos por la propia Sala, en las diversas tesis aisladas 1a. LXIII/2009 y 1a. LXV/2009, de rubros: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO TRANSGREDE LA GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL" y "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA", publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, páginas 593 y 594, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas en el Semanario Judicial de la Federación”.

185. **7.4.- Estudio de la Revisión Adhesiva.** En la **primera parte de su único agravio**, refiere la recurrente que la fracción III, del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas no es inconstitucional, por no prever una consecuencia jurídica para los casos en que la autoridad emita una resolución con posterior a los cuarenta y cinco días hábiles establecidos en dicho precepto; pues resulta inaplicable la caducidad al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ya que es un figura procesal eminentemente del derecho privado, cuya regulación está prevista en el artículo 373 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

186. Sobre el particular, debe decirse que tal razonamiento deviene **infundado**, toda vez que **la caducidad de la instancia o del proceso, no es exclusiva del derecho privado**, y como figura jurídica que consiste en la pérdida de la facultad de ejercer un derecho dentro de un proceso o instancia cuando transcurre con exceso el término que la ley señala para su ejercicio, puede resultar aplicable a cualquier materia en la que la regulación aplicable, contemple la obligación de que determinados actos procesales, se realicen imperativamente dentro de un plazo determinado, ello incluso en asuntos en los que no exista una trilogía de partes.

187. Por ejemplo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que regula una materia del derecho público, contempla en sus artículos 18, 57 y 60, reglas afines a la caducidad del procedimiento, la cual, puede producirse cuando se produzca por tres meses la paralización del procedimiento por causas imputables al interesado que hubiese iniciado la respectiva instancia. El artículo 186 de la Ley Federal del Derecho de Autor, contempla la declaración administrativa de caducidad y el artículo 190 de la Ley Agraria, contempla en los juicios agrarios la caducidad por inactividad procesal o falta de promoción del actor durante el plazo de cuatro meses. Ello entre otras legislaciones de materias administrativas que regulan la caducidad, por lo que no resulta cierto que dicha institución jurídica sea exclusiva del derecho privado.

188. De hecho, como se observa de la tesis de rubro: “**CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**”, arriba citada, la caducidad en materia administrativa ha sido reconocida como viable por este Alto Tribunal, desde cuando menos, la sexta época.

189. En el **segundo argumento de su único agravio**, refiere la recurrente adhesiva que en términos del artículo 114 de la Constitución Federal, la temporalidad de la facultad sancionadora está sujeta a la figura de la prescripción, no así a la de caducidad, pues refiere que en ninguna parte del Título Cuarto de la Constitución Federal, relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado (vigente a la fecha de los hechos atribuidos al ahora recurrente), se hace referencia alguna a la caducidad del procedimiento sancionador.

190. Tal aserto, también resulta **infundado**, puesto que resulta importante distinguir entre la caducidad de la instancia, proceso o procedimiento, y la prescripción de la acción o facultad para sancionar.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

191. En el caso, si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé en su artículo 114 reglas específicas para la prescripción de la responsabilidad administrativa y no reglas específicas aplicables a la caducidad, ello no significa de forma alguna que esta última se encuentra prohibida en el caso por la Carta Magna, y al contrario, ello implica que el legislador tiene la posibilidad de establecer reglas aplicables al procedimiento correspondiente, entre ellas, aquéllas afines a la caducidad del procedimiento, pues existe una clara distinción entre las reglas aplicables a la vigencia de la facultad de una autoridad para iniciar un procedimiento administrativo de responsabilidad que lleve a la sanción correspondiente, y las reglas aplicables a un procedimiento administrativo ya iniciado, máxime que, en todo caso, el artículo 17 constitucional, prevé la máxima de que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

192. De esta forma, la caducidad se actualiza como una sanción a una de las partes accionantes de un proceso, aún si se trata de un procedimiento iniciado de oficio por una autoridad, cuando éste se paraliza o no es desahogado en los tiempos previstos en la ley, frente al derecho de la otra parte o, en su caso, del indiciado o presunto responsable, a que dicho proceso, llegue de manera pronta a una resolución.

193. Ello, como se apuntó, puede actualizarse también y con mayor razón, en aquellos procesos o procedimientos instaurados por el Estado en contra de un individuo determinado, pues si bien este último puede estar obligado a soportar el que se instruya en su contra un procedimiento, ello no autoriza al Estado a que el mismo se prolongue

indefinidamente, menos aún si la norma aplicable, prevé reglas específicas para la duración del procedimiento y para el dictado de la resolución correspondiente en un plazo determinado.

194. Aquí, es interés en efecto de la sociedad, el que se sancione, de resultar responsable, al servidor público que haya cometido una infracción administrativa en el ejercicio de sus funciones, pero a la vez, es también de interés social y de valor preferente, el que dicho servidor público sea enjuiciado justamente y dentro de los tiempos previstos en la ley, por lo que no es válido el sostener que sólo porque exista un interés colectivo en que se sancione a los servidores públicos que se aparten de los principios de la función pública, los procedimientos en su contra pueden prolongarse de manera ilimitada o cuando menos, más allá del plazo previsto en la ley.

195. Lo anterior, pues desconocer aquí el principio de seguridad jurídica, equivaldría en la materia penal, a sostener el absurdo de que sólo porque existe interés social en que se castigue a los delincuentes, es válido enjuiciarlos sin respeto a sus derechos fundamentales.

196. En el caso, debe partirse del hecho de que los servidores públicos, están desde luego obligados a sujetarse a los procedimientos administrativos que se instauren en su contra, pero no debe dejar de reconocerse que durante la duración de este tipo de procedimientos, puede no sólo suspenderse al citado servidor público, sino que finalmente, se le expone a una situación de presunta responsabilidad que puede afectar su desempeño y estabilidad en el servicio, e incluso, a señalamientos o estados emocionales que se prolongan en tanto que dure el procedimiento correspondiente.

197. Así, si en el caso, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempló expresamente y

sin reservas, que **“en todas”** las cuestiones relativas al procedimiento, no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la propia ley, se observarían las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, queda claro que la intención del legislador fue más allá de prever la simple supletoriedad del citado ordenamiento, pues expresamente se ordenó la observancia del mismo en **“todas las cuestiones afines al procedimiento”**, y si bien, ello no podría aplicarse necesariamente a cuestiones procesales no compatibles, es evidente la intención de nutrir procesalmente el cuerpo de la Ley Federal señalada, con lo previsto en el citado Código.

198. No obsta a lo anterior, se insiste, el que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevea ya en su artículo 34, acorde a lo constitucionalmente previsto en el artículo 114, la figura de la prescripción, pues esta institución es aplicable sólo a la acción o facultades de la Secretaría de la Función Pública, contralor interno o titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que se contemplan en la propia ley, y para lo cual, se prevén, según el caso, tres años en general, o cinco, tratándose de infracciones graves, 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.

199. Así, queda claro que tal prescripción, está limitada al ejercicio de la acción correspondiente en contra del servidor público a partir del momento de la infracción, por lo que la misma, estaría establecida como una sanción al no ejercicio de dicha acción en tiempo, y no necesariamente a la inactividad procesal, aunque ésta puede contribuir también a que se actualice la citada prescripción.

200. Esto es, aún y cuando dicha prescripción se suspende al iniciarse los procedimientos previstos en la ley impugnada, la fuente de dicha

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

prescripción sigue siendo la falta de imposición de una sanción al servidor público, y la consecuencia, el que ya no sea posible imponer la misma.

201. Además, a pesar de que se prevea en el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal en cuestión, que los plazos para la prescripción, empezarán a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción, ello no tiene impacto alguno en el hecho de que una vez iniciado el procedimiento respectivo, la autoridad competente no dicte la resolución respectiva en el plazo que la ley ordena, situación en la que sí es viable que se actualice la institución jurídica de la caducidad, dada la parálisis o inacción procesal acaecida durante el procedimiento.

202. En cualquier caso, aún y cuando en un extremo, pudiera aceptarse que una posible interpretación del precepto legal impugnado, lo es la propuesta por la amparista adhesiva y que, de hecho, es compatible con el criterio que se abandonó en el amparo en revisión 6047/2015; lo cierto, es que tampoco puede negarse la segunda y nueva interpretación que propone esta resolución, misma que en todo caso, es más favorable al individuo y la que debe prevalecer en términos del segundo párrafo del artículo 1º constitucional vigente, al estar estrictamente relacionada con la protección de los derechos humanos de legalidad, debido proceso, seguridad jurídica y tutela judicial que protegen los artículos 14, 16 y 17 de la Carta Magna.

203. Se insiste, la caducidad trasciende al procedimiento administrativo, al nulificar la instancia por inactividad procesal, sin afectar las pretensiones de fondo de las partes, mientras que la prescripción se refiere a la pérdida de facultades de la autoridad para resolver las cuestiones relacionadas con el fondo del asunto, tomando

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

en cuenta que su finalidad es la consolidación de las situaciones jurídicas por el transcurso del tiempo.

204. Ante dicha distinción, no puede dejar de considerarse que la figura de la caducidad, prevista en el Código Federal de Procedimientos Civiles, deba observarse en el procedimiento que regula la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues por un lado, existe un plazo claro y reglado para la emisión de la resolución correspondiente, y por otro, una previsión que ordena que, en todas las cuestiones relativas al procedimiento, se observaran las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

205. De hecho, es ilustrativo que a diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas que fue aplicada en el procedimiento seguido al quejoso y hoy recurrente, la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de junio de dos mil dieciséis, prevé tanto la figura de la prescripción, como la de la caducidad, en los términos siguientes:

<p>Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos</p> <p><u>Ley abrogada a partir del 19-07-2017 por Decreto DOF 18-07-2016</u></p>	<p>Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos</p> <p><u>Texto vigente a partir del 19-07-2017 Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016</u></p>
<p><i>“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</i></p>	<p><i>“Artículo 74. Para el caso de Faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento</i></p>

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

<p><i>carácter continuo.</i></p> <p><i>En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.</i></p> <p><i>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”.</i></p> <p><i>(Último párrafo se deroga).</i></p> <p><i>Párrafo derogado DOF 31-12-2004</i></p>	<p><i>en que hubieren cesado. Cuando se trate de Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos del párrafo anterior. La prescripción se interrumpirá con la clasificación a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 de esta Ley.</i></p> <p><i>Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del citado informe, y como consecuencia de ello se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanudará desde el día en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa. En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia. Los plazos a los que se refiere el presente artículo se computarán en días naturales”.</i></p>
	<p>“Artículo 113. <i>La admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa interrumpirá los plazos de prescripción señalados en el artículo 74 de esta Ley y fijará la materia del procedimiento de responsabilidad</i></p>

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

	<i>administrativa”.</i>
	<i>“Artículo 117. Las partes señaladas en las fracciones II, III y IV del artículo anterior podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a una o varias personas con capacidad legal, quienes quedarán facultadas para interponer los recursos que procedan, ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas, alegar en las audiencias, pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad por inactividad procesal y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero”.</i>

206. De ahí que no queda duda que la figura de la caducidad no sólo es también aplicable a materias del derecho público, como la administrativa, sino que también, en los procedimientos administrativos de responsabilidad administrativa, puede distinguirse la prescripción de la facultad para sancionar las responsabilidades administrativas, de la posibilidad de que caduque el procedimiento por inactividad procesal o falta de cumplimiento a los plazos o términos fijados en la ley para la realización de determinadas actuaciones.

207. Con lo anterior, se responde también el agravio que formula la amparista adhesiva en el sentido de que no se reúnen los requisitos aplicables para que la figura de la caducidad se aplique supletoriamente a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues como se apuntó, en el caso, más allá de una

simple aplicación supletoria, la ley impugnada, es expresa en su artículo 47, en el sentido de que en “**todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles**”, ello sin perjuicio de las consideraciones de fondo que sobre el propio tema, sirvieron de base para estimar fundados los agravios de la parte quejosa y aquí revisionista principal, que son a la vez útiles para responder los distintos argumentos que la revisionista adhesiva expone como agravios.

208. En tal sentido, se estima que en el presente caso, se reúnen los requisitos necesarios para la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues (a) Esta última ley citada, establece expresamente esa posibilidad de manera abierta, al precisar incluso más allá de una supletoriedad simple, el que el citado código aplicará a todas las cuestiones relativas al procedimiento; b) La ley a suplir no contempla la institución de la caducidad que precisamente implica una cuestión procesal; (c) La omisión o vacío legislativo hace necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, pues el legislador sí estableció con carácter imperativo el que la resolución respectiva deba emitirse en un plazo determinado, incluso, recalando que sólo podría ampliarse el plazo por única vez, sin embargo, fue omiso en señalar la consecuencia procesal aplicable al incumplimiento de dicho plazo; y, d) Las normas aplicables a la caducidad previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, no contrarían la ley impugnada, sino más bien, la complementan, pues desde la reforma constitucional que previó el régimen de responsabilidades administrativas en el artículo 113 de la Carta Magna, se previó la

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

intención de respetar en los procedimientos administrativos que nos ocupan, las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16,³⁷ lo que permite concluir que la actualización de la caducidad en dichos procedimientos resulta afín a los principios en que descansa la ley impugnada.

209. **OCTAVO.- Decisión.** Ante lo fundado de los argumentos vertidos como agravio por la quejosa revisionista, y la desestimación de los agravios vertidos en la revisión adhesiva, debe revocarse la decisión respecto de la constitucionalidad del artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y concederse el amparo a la quejosa, por los motivos y fundamentos expresados en esta sentencia.

210. Asimismo, se estima conveniente devolver los autos al Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para que, con base en la decisión adoptada por esta Primera Sala, resuelva las cuestiones de legalidad en las que pudiera tener injerencia.

Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala resuelve:

³⁷ **“PROCESOS LEGISLATIVOS. EXPOSICION DE MOTIVOS. CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. México, D.F., a 3 de Diciembre de 1982. INICIATIVA DEL EJECUTIVO. CC. SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. PRESENTE. ... La iniciativa propone avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos. Las bases constitucionales vigentes son insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público subordinen el interés particular a los intereses colectivos superiores de la sociedad. Si queremos esas garantías tenemos que renovar esas bases....El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma del artículo 109. Ofrece al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16. Sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, como en el caso de la vía penal. **No está sujeto, en consecuencia, a los requisitos procesales del mismo. Establece una vía más expedita para prevenir y sancionar la corrupción pública**, que tan bien es sancionable por la legislación penal. En consonancia con la autonomía establecida por el artículo 109, las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecía en el mismo artículo de que no se podrá castigar por ellas una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza...”**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5640/2016

PRIMERO. En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Devuélvase los autos al Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para los efectos precisados en la parte final de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvase los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

En términos de lo previsto en los artículos 110, 113 y 118, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.