

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN
4880/2016**

**QUEJOSA Y RECURRENTE: LAURA
JAZMÍN RUÍZ VALENCIA**

VO. BO.
SEÑOR MINISTRO:

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ:

SECRETARIA ADJUNTA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelven los autos del amparo directo en revisión 4880/2016, interpuesto por **Laura Jazmín Ruíz Valencia**, por su propio derecho, en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, dentro de los autos del amparo directo 242/2016 de su índice en auxilio del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo 125/2016.

La problemática jurídica a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en analizar, en el caso que se cumplan los requisitos procesales correspondientes, si el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos transgrede el principio de seguridad jurídica que tutelan los artículos 1º y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al no prever una consecuencia en caso de que la autoridad no dicte resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles y dentro de la eventual prórroga de cuarenta y cinco días más, que le impone el referido artículo y, de ser así, revocar el acuerdo dictado el treinta de junio de dos mil dieciséis.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

I. ANTECEDENTES¹

1. El once de noviembre de dos mil nueve, se acordó el acta de inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades en contra de *********, por haber omitido concluir la visita domiciliaria practicada a la contribuyente *********, mismo que se registró bajo el expediente de responsabilidad RES-1008/2009 y le fue notificado al servidor público referido.
2. Seguido el procedimiento en todas sus etapas, el veinticuatro de agosto de dos mil diez, el Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria emitió resolución, en el sentido de no tener por administrativamente responsable al servidor público señalado, sino a una diversa por su probable responsabilidad, en virtud de que, como se señaló en el punto Sexto de la resolución, de las constancias que obraban en el expediente de investigación DE-0112/2009-SAT se apreciaba la presunta irregularidad administrativa cometida por **Laura Jazmín Ruiz Valencia** en el desempeño de su cargo como Subadministradora de lo Contencioso “2”, adscrita a la Administración Local Jurídica del Oriente del Distrito Federal.
3. Con base en lo anterior, el seis de septiembre de dos mil diez, el referido órgano interno de control acordó el inicio del procedimiento de responsabilidades en contra de la referida servidora pública dentro del expediente RES-0627/2010, por haber suscrito en suplencia por ausencia del Administrador Local Jurídico del Oriente del Distrito Federal y de otros funcionarios, el oficio 325-SAT-09-IV-C2-(MGS)-25219 de seis de noviembre de dos mil siete, mediante el cual se allanó indebidamente a la pretensión de la contribuyente *********, dentro del juicio de nulidad 24346/07-17-07-2 del índice de la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando era factible demostrar la legalidad de la visita domiciliaria y que, por lo tanto, su actuación implicaba un posible perjuicio al fisco federal en cantidad de \$303,179.00 (trescientos tres mil ciento setenta y nueve pesos 00/100 M. N.).

¹ Datos obtenidos del expediente formado con motivo del juicio de nulidad 10907/13-17-07-4 del índice de la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

4. Dicho acuerdo le fue notificado a la probable responsable el ocho de octubre de dos mil diez para que se presentara el veinte siguiente a las diez horas a la audiencia relativa.
5. En la fecha señalada, se llevó a cabo la audiencia de responsabilidad y se informó a la servidora pública que contaba con cinco días a partir de que surtiera efectos la notificación de la comparecencia, para que manifestara lo que conforme a derecho estimara conveniente y para que ofreciera pruebas.
6. Hecho lo anterior, por acuerdo de ocho de noviembre de dos mil diez, el órgano interno de control tuvo por ofrecidas algunas de las pruebas de la probable responsable y por ofrecidas, admitidas y desahogadas las probanzas de instrumental de actuaciones y la presuncional legal y humana.
7. Posteriormente, mediante proveídos de dieciséis de diciembre de dos mil diez, diez y diecisiete de enero y veintiocho de febrero, todos de dos mil once se tuvieron por ofrecidas, admitidas y desahogadas por su propia naturaleza las pruebas de expediente laboral y kardex de la servidora pública, "Atenta nota sin número" de seis de noviembre de dos mil siete visible en el juicio de nulidad 24346/07-147-07-2, expediente laboral e historial de capacitación 2001-2005 y oficio 600-04-03-2008-73329 de diez de abril de dos mil ocho; reservándose el estudio de la normatividad consistente en el Capítulo Tercero de Procedimientos Jurisdiccionales del Manual de Operación para las Administraciones Jurídicas para el dictado de la resolución.
8. Finalmente, el diecinueve de octubre de dos mil doce, el órgano interno de control emitió resolución administrativa en la cual declaró administrativamente responsable a la servidora pública y la sancionó a la suspensión de su empleo, cargo o comisión por el término de treinta días sin goce de sueldo y demás percepciones económicas y a pagar \$304,000 (trescientos cuatro mil pesos 00/100 M. N.) por el perjuicio ocasionado al erario público.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

9. En contra de lo anterior, **Laura Jazmín Ruíz Valencia** interpuso recurso de revocación ante la propia autoridad, radicado bajo el expediente 004/2012 y resuelto el veintiséis de marzo de dos mil trece mediante oficio 101-2013-0110 en el sentido de declarar la validez de la resolución recurrida.
10. Inconforme, el dos de mayo de dos mil trece, la servidora pública promovió juicio contencioso administrativo que se turnó a la Séptima Sala Regional Metropolitana, la cual declaró cerrada la instrucción el cuatro de noviembre de dos mil trece y, al no haber diligencias pendientes por practicar ni probanzas por desahogar, dictó resolución el seis siguiente, en el sentido de declarar la nulidad de las resoluciones reclamadas.
11. Inconforme con la resolución señalada, el Director General Adjunto Jurídico Contencioso, por ausencia del titular de la unidad de asuntos jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, interpuso recurso de revisión fiscal, radicado en la Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, lo admitió a trámite y registro bajo el expediente R.F 42/2014, por acuerdo de veintiuno de enero de dos mil catorce.
12. Seguidos los trámites correspondientes, el treinta de abril de dos mil catorce la Sala fiscal emitió sentencia con los puntos resolutivos siguientes.

Primero. Es fundado el recurso de revisión fiscal
Segundo. Se declara sin materia la revisión adhesiva.
13. En cumplimiento a la anterior resolución, el trece de mayo de dos mil catorce, la Séptima Sala Regional Metropolitana del referido tribunal dictó sentencia, en la cual invalidó las resoluciones impugnadas.
14. Inconforme, nuevamente, con la anterior resolución, el Director General Adjunto Jurídico Contencioso en ausencia del Titular del Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria interpuso recurso de revisión fiscal, el cual fue remitido al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito registrándolo bajo el expediente R.F. 322/2014 y, mediante proveído de seis de octubre de dos mil catorce se ordenó remitir los autos y anexos a el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito en el Centro Auxiliar de la Primera Región en la que resolvió:

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

PRIMERO. El recurso de revisión Fiscal es FUNDADO

SEGUNDO. El recurso de revisión adhesiva interpuesto por la parte actora es INFUNDADO

15. En cumplimiento la anterior resolución, el doce de febrero de dos mil quince, la Séptima Sala Regional Metropolitana dictó sentencia en cumplimiento, que concluyó con los puntos siguientes:

I. RESULTÓ FUNDADA LA PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA, EN CONSECUENCIA;
II. SE DECLARA LA NULIDAD, PRECISADA EN EL RESULTANDO PRIMERO DE ESTE FALLO
III. MEDIANTE OFICIO QUE SE REMITA AL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. ENVÍESE COPIA DE LA PREENTE RESOLUCIÓN DICTADA EN CABAL CUMPLIMIENTO AL RECURSO DE REVISIÓN R.F. 322/2014.

16. Otra vez inconforme con la anterior resolución la autoridad demandada interpuso recurso de revisión el cual fue radicado en el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito con el numero R.F. 164/2015, que se resolvió por ejecutoria de catorce de septiembre de dos mil quince declarando fundado el recurso de revisión, y su cumplimiento fue emitido el cuatro de enero de dos mil dieciséis por la Séptima Sala Regional Metropolitana, la cual determinó que:

I. RESULTÓ INFUNDA (sic) LA PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA, EN CONSECUENCIA;
II. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LAS RESOLUCIONES IMPUGNADAS, PRECISADAS EN EL RESULTANDO PRIMERO DE ESTE FALLO.
III. MEDIANTE OFICIO QUE SE REMITA AL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, ENVÍESE COPIA DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN DICTADA EN CABAL CUMPLIMIENTO AL RECURSO DE REVISIÓN 164/2015.
IV. NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA Y POR OFICIO A LA AUTORIDAD DEMANDADA.

II. DEMANDA DE AMPARO

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

17. Por escrito presentado el nueve de febrero de dos mil dieciséis², ante la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la actora demandó el amparo y la protección de la justicia federal, contra la resolución dictada por la Sala fiscal el cuatro de enero de dos mil dieciséis.
18. La parte quejosa señaló como preceptos constitucionales vulnerados en su perjuicio, los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
19. Por razón de turno, correspondió conocer de la demanda al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo Presidente la registró con el número 125/2016 y la admitió a trámite mediante proveído de veintinueve de febrero de dos mil dieciséis³.
20. Seguidos los trámites procesales correspondientes, encontrándose el asunto en estado de resolución y ubicándose en la hipótesis del oficio STCCNO/111/2016, el órgano colegiado remitió al Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región para que le auxiliara en el dictado de la correspondiente sentencia registrándolo con el número 242/2016, el cual dictó sentencia el treinta de junio de dos mil dieciséis en el sentido de negar el amparo y protección de la Justicia Federal a la quejosa⁴.

III. INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN

21. Inconforme con la sentencia dictada en el juicio de amparo directo, el quejoso, a través de escrito presentado el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis⁵ ante el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, interpuso recurso de revisión, el cual fue remitido a este Alto

² Fojas 3 a 26 del juicio de amparo directo 242/2016 del índice del Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Séptima Región.

³ *Ibidem*, fojas 30 y 31.

⁴ *Ibidem*, fojas 59 a 85.

⁵ Fojas 3 a 11 del expediente en que se actúa.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

Tribunal mediante oficio 13020/2016 de veintitrés de agosto de dos mil dieciséis⁶.

22. Por auto de veintiséis de agosto de dos mil dieciséis⁷, el Presidente de este Alto Tribunal, ordenó formar y registrar el recurso de revisión bajo el número 4880/2016, lo admitió y turnó para su conocimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, integrante de esta Primera Sala..
23. Posteriormente, mediante proveído de cinco de octubre de dos mil dieciséis⁸, la Presidenta de esta Primera Sala se abocó al conocimiento del asunto y ordenó enviar los autos a la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

IV. COMPETENCIA

24. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es 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 Unidos Mexicanos; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 11, fracción V, 21, fracciones III, inciso a, y XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos Segundo y Tercero del Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo.
25. Cabe señalar que no se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en términos del punto Segundo, fracción III, del citado Acuerdo, en virtud que la resolución del mismo no implica la

⁶ *Ibíd.* Foja 2.

⁷ *Ibíd.* Fojas 13 a 16.

⁸ *Ibíd.* Foja 33.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

fijación de un criterio de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional.

V. OPORTUNIDAD DEL RECURSO

26. Por tratarse de un presupuesto procesal, cuyo análisis debe hacerse de oficio, es necesario corroborar que la interposición del recurso fue oportuna.
27. El recurso de revisión planteado por la parte quejosa en el juicio de amparo fue interpuesto en tiempo y forma, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley de Amparo, pues de las constancias de autos se advierte que la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito le fue notificada por lista el diez de agosto de dos mil dieciséis⁹ y surtió efectos el día siguiente. Por lo tanto, el plazo de diez días previsto en la Ley de Amparo transcurrió del doce al veinticinco de ese mes y año, sin incluir en el cómputo los días trece, catorce, veinte y veintiuno, por corresponder a sábados y domingos, al ser inhábiles de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
28. En tales condiciones, dado que de autos se desprende que el recurso de revisión fue presentado en el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, el medio de defensa resulta oportuno.

VI. LEGITIMACIÓN

29. En términos del artículo 5, fracción I, y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, la recurrente está legitimada para interponer la revisión, ya que fue la parte quejosa en el juicio de amparo y a través de este medio de defensa combate la resolución emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, en la cual llevó a cabo el análisis constitucional del artículo

⁹ Foja 194 vuelta del juicio de amparo 125/2016.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

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

VII. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

VII.1. Demanda de amparo

30. A través del único concepto de violación, en el inciso identificado como D, la quejosa alegó la inconstitucionalidad del artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al considerar que el precepto transgredía lo previsto en los artículos 1° y 14 de la Constitución Federal y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque no establece consecuencia alguna en el caso de que la autoridad sancionadora dentro del procedimiento administrativo de responsabilidades dicte resolución fuera del plazo de cuarenta y cinco días, lo que viola las reglas generales del procedimiento, genera incertidumbre y deja en estado de indefensión a la quejosa.
31. En este orden, el artículo impugnado no establece una sanción para la autoridad en caso de que no se emita la resolución en el plazo establecido, el cual puede ser ampliado por un plazo igual, cuando así se justifique; pero, en el caso, la autoridad demandada en el juicio de nulidad no justificó la ampliación y, por ende, es evidente que omitió cumplir con la emisión de la resolución dentro del tiempo que le impone la ley, una vez cerrado el plazo para la interposición de pruebas, pues aun solicitando la prórroga, la autoridad dictó resolución un año y ocho meses después del desahogo de la última prueba, lo cual resulta injustificable.
32. Por ende, la norma es imperfecta, porque no estatuye sanción alguna para el caso de que la autoridad sobrepase el límite establecido y, en consecuencia, no debe perjudicar al servidor público federal sometido a procedimiento sancionatorio.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

VII.2. Sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito

33. En relación con el planteamiento de inconstitucionalidad formulado en la demanda de amparo, el Tribunal Colegiado de Circuito analizó el argumento esgrimido por la quejosa y lo declaró inoperante, al considerar que el vicio de inconstitucionalidad del artículo impugnado no fu confrontado con un precepto de la Constitución Federal, pues la quejosa se concretó a manifestar que al transcurrir en demasía el termino de cuarenta y cinco días en los que se encontraba obligada a resolver la autoridad demandada, se vulneró lo establecido en los artículos 1° y 14 de la Constitución Federal y que los actos impugnados carecen de fundamentación y motivación para establecer las razones por las cuales el procedimiento disciplinario no se ajustó a los plazos indicaos en la normatividad que tilda de inconstitucional y, no debe perderse de vista que la inconstitucionalidad de una ley surge de su contradicción con un precepto de la Constitución.

VII.3. Recurso de revisión

34. A través del recurso de mérito, el quejoso planteó un agravio único en el que controvierte el pronunciamiento del Tribunal Colegiado de Circuito respecto de la constitucionalidad del artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
35. Al respecto, aduce que el Tribunal Colegiado de Circuito determinó, incorrectamente, que los argumentos sobre la inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa son inoperantes ya que no se confrontó el articulo con ningún precepto Constitucional, lo cual resulta errado porque de la lectura a los conceptos de impugnación en la demanda de amparo se advierte que el cuarto agravio fue contrastado el artículo 21, fracción III, de la citada ley con los artículos 1° y 14 Constitucionales y 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos
36. Por lo que la recurrente señala que, contrario a lo determinado por el Tribunal Colegiado, se estableció de forma razonada y suficiente por qué el

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

contenido del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa contraviene la garantía de debido proceso y en consecuencia el respeto a los derechos humanos de la suscrita.

37. Finalmente, manifiesta que las formalidades esenciales del procedimiento son derechos que se deben respetar únicamente en los procedimientos de carácter administrativo, pues los mismos pueden vulnerar o restringir la esfera más elemental de derechos humanos del gobernado, en este caso de los servidores públicos sujetos a procedimiento y ante su incumplimiento son evidentes las violaciones al 1° y 14 Constitucionales.

VIII. PROCEDENCIA

38. Esta Primera Sala advierte que el recurso de revisión hecho valer es procedente, como se precisará a continuación.
39. 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 Federación¹⁰ y los puntos Primero y

¹⁰ 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,

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

Segundo del 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.

40. 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:

- a) 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
- b) 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.

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:

[...]

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

[...].

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

41. En lo que se refiere al segundo de los requisitos antes mencionados, el punto Segundo del Acuerdo General 9/2015¹¹ señala 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.
42. 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:
43. 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.
44. 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.

¹¹ **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.

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 4880/2016

45. 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 la quejosa, ahora recurrente, alega que ese planteamiento fue calificado de forma incorrecta por el Tribunal Colegiado, lo que constituye precisamente la materia de la revisión, cuestión que justifica su procedencia.
46. Además, el tema de constitucionalidad resulta importante y trascendente en tanto puede generar un pronunciamiento novedoso y relevante para el orden jurídico nacional.

IX. ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS

47. Esta Primera Sala considera que los agravios manifestados por la recurrente, dirigidos a desvirtuar la decisión del Tribunal Colegiado respecto de la inoperancia sobre el alegato de constitucionalidad en relación con el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, resultan esencialmente fundados y, por lo tanto, suficientes para revocar la sentencia controvertida a través de la revisión.
48. Lo anterior, porque como lo señala el recurrente, es incorrecta la determinación del Tribunal Colegiado de Circuito al estimar que su concepto de violación de inconstitucionalidad carecía de confrontación del artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con preceptos constitucionales.
49. En efecto, de la lectura al cuarto motivo de disenso propuesto por la quejosa en su demanda de amparo, se advierte que manifestó que el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos transgrede los derechos de debido proceso y certidumbre jurídica que tutelan los artículos 1 y 14 constitucionales y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al no prever una

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

sanción en caso de que la autoridad no dicte resolución dentro del plazo que dispone el referido numeral. Por lo tanto, contrario a lo resuelto por el Tribunal Colegiado, la quejosa estipuló su causa de pedir para llevar a cabo el análisis de constitucionalidad.

50. Sobre el tema, se invocan los criterios 2a./J. 63/98 **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR¹²”**, que esta Primera Sala comparte, P./J. 68/2000 **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR¹³”** y **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO**

¹² Texto: “Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abandona el criterio formalista sustentado por la anterior Tercera Sala de este Alto Tribunal, contenido en la tesis de jurisprudencia número 3a./J. 6/94, que en la compilación de 1995, Tomo VI, se localiza en la página 116, bajo el número 172, cuyo rubro es “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICO JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.”, en la que, en lo fundamental, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación radican en que, por una parte, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales no exige, en sus artículos 116 y 166, como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo” publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, septiembre de 1998, página 323.

¹³ Texto: “El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.”, en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO¹⁴”, contrario sensu.

51. Por lo tanto, en términos del artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo¹⁵, esta Primera Sala procede al estudio del concepto de violación primero, inciso D, propuesto por la quejosa en su escrito de demanda.

X. CUESTIÓN PREVIA

52. 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 dicho principio 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.
53. 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

amparo deba estudiarlo”, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, agosto de 2000, página 38.

¹⁴ Texto: “El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse”, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, diciembre de 2002, página 61.

¹⁵ [...]

Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

[...]

V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda;

[...]

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

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.

54. 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.
55. 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.
56. 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.
57. 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

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

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.

58. 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).
59. 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.
60. El artículo 109, fracción III,¹⁶ de la Constitución Federal establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los

¹⁶ **Artículo 109.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

[...]

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.

[...]

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes, 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.

61. En este mismo orden de ideas, el artículo 113 constitucional¹⁷, vigente al momento en que se expidió la ley relativa y la resolución impugnada en el amparo directo¹⁸, establecía que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarían 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.
62. 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 109¹⁹, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

¹⁷ **Artículo 113.** Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarían 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ *Ídem.*

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

63. 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.
64. 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.
65. 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 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.
66. En estos casos la conducta infractora se integra conjuntamente, en primer lugar, con el artículo 47, fracción XXII,²⁰ 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

²⁰ **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

[...].

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

relacionada con el servicio público, junto con los manuales publicados en los medios de difusión oficial.

67. 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 exhaustivo²¹.
68. 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

²¹ 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, 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.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

conducta infractora y otorgar las mismas garantías que tendría cualquier otra persona en condiciones similares.

XI. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

69. De la lectura al primer concepto de violación se advierte que la recurrente cuestiona la constitucionalidad del artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por la supuesta transgresión al derecho de seguridad jurídica que prevén los numerales 1 y 14 de la Constitución Federal y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
70. En razón de ello, esta Primera Sala procede al estudio del concepto de violación vertido por la quejosa, mismo que resulta fundado por las razones que se expresan a continuación.
71. Cabe señalar que si bien, en el concepto de violación, como se mencionó, la quejosa señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1 y 14 constitucionales, lo cierto es que, al referirse a incertidumbre jurídica y violaciones al procedimiento, también debe tenerse en consideración para el análisis constitucional el numeral 16 del Pacto Federal.
72. De igual manera, la quejosa invocó el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la protección judicial, como el derecho que tienen las personas a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales; sin embargo, toda vez que alega violación a su derecho de seguridad jurídica en cuanto a la certeza de los plazos para conocer la resolución del procedimiento que se instaure en su contra, esta Primera Sala analizará el artículo 8.1 del señalado instrumento internacional.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

73. Ello, porque en atención a la causa de pedir, se procede la corrección de la omisión y el error en la cita de los preceptos constitucional y convencional²², en términos del artículo 76 de la Ley de Amparo²³.
74. 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, párrafo primero, constitucionales y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

[...]

Artículo 14. [...]

Nadie podrá ser privado 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.

[...]

Artículo 16. 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.

[...]

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

[...]

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

²² Al respecto, resultan aplicables, en términos del artículo Sexto transitorio de la Ley de Amparo, los criterios del Pleno y la extinta Tercera Sala intitulados “**SUPLENCIA DE DEMANDA DEFICIENTE Y SUPLENCIA DE ERROR**” y “**PRECEPTOS LEGALES, SUPLENCIA DEL ERROR EN LA CITA DE LOS. INTERPRETACION DEL ARTICULO 79 DE LA LEY DE AMPARO**”, ambos visibles en la Séptima del Semanario Judicial de la Federación, volumen 15, primer parte, página 43 y volumen 187-192, página 169, respectivamente, así como la tesis 3a. V/94 “**SUPLENCIA DEL ERROR. EL ARTICULO 79 DE LA LEY DE AMPARO AUTORIZA AL JUZGADOR NO SOLO A SUPLIR EL ERROR EN LA CITA DEL ARTICULO VIOLADO, SINO TAMBIEN EN LA DENOMINACION DE LA GARANTIA LESIONADA**”, publicada en la Octava Época del Semanario Judicial de la Federación, tomo XIII, marzo de 1994, página 68.

²³ **Artículo 76.** El órgano jurisdiccional, deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

[...]

75. Los preceptos constitucionales y convencional antes señalados establecen, en conjunto, el principio de seguridad 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.
76. La diferencia entre los artículos constiucionales 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.
77. 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 jurídicos²⁴; por ende, la Constitución Federal

²⁴ **“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

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

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

78. 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.
79. Sin embargo, en 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.
80. 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.
81. Pues bien, el artículo 17 de la Constitución Federal que establece que *[T]oda 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. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales,* resulta completamente pertinente en materia de derecho

preceda 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 4880/2016

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.

82. 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 aquellos 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.
83. Respecto a procedimientos administrativos, no debe 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.
84. 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.
85. 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

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

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.

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

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.
[...]

87. 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.
88. Precisado lo anterior, el artículo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuya inconstitucionalidad se reclama, establece:

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

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

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

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

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

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

IV. Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V. Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

89. De igual manera, se estima relevante la cita de los artículos 87 y 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles con base en los cuales la autoridad responsable proveyó sobre las pruebas ofertadas por el quejoso, en términos del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos²⁵:

Artículo 87. El tribunal debe recibir las pruebas que le presenten las partes, siempre que estén reconocidas por la ley. Los autos en que se admita alguna prueba no son recurribles; los que la desechen son apelables en ambos efectos. Cuando la recepción de una prueba pueda ofender la moral o el decoro social, las diligencias respectivas podrán ser reservadas, según el prudente arbitrio del tribunal.

[...]

Artículo 93. La ley reconoce como medios de prueba:

I. La confesión;

²⁵ **Artículo 47.** 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.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

- II. Los documentos públicos;
- III. Los documentos privados;
- IV. Los dictámenes periciales;
- V. El reconocimiento o inspección judicial;
- VI. Los testigos;
- VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y
- VIII. Las presunciones.

90. El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala las autoridades competentes para imponer sanciones en materia administrativa y el procedimiento para su ejecución, mismo que comienza con la cita del presunto responsable a una audiencia, notificándole de manera personal los actos que se le imputan, la autoridad ante la cual se desarrollará, así como el lugar, día y hora en los que deberá comparecer con un defensor.
91. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles y el servidor público podrá ser suspendido de su empleo, cargo o comisión previamente o con posterioridad a la referida citación a audiencia.
92. Una vez realizada y concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen, en términos de los artículos 87 y 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles señalados, lo cual se traduce en que la autoridad recibirá las pruebas reconocidas por la ley y, en su caso, las admitirá o desechará.
93. Durante la sustanciación del procedimiento, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

94. 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 impondrán al infractor las sanciones administrativas correspondientes. Dicho plazo podrá ser ampliado hasta por cuarenta y cinco días hábiles más a petición de la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, por única vez, cuando, a su juicio, exista causa justificada.
95. Una vez que la resolución sea emitida, será notificada al servidor público en un plazo no mayor de diez días hábiles y, 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.
96. Precisado lo anterior, debe decirse la norma genera perjuicio en la esfera de derechos de la quejosa, 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 o, en su caso, dentro de la prórroga que hubiera procedido.
97. 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.
98. Para comprender lo anterior, 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.
99. Hecho lo anterior, 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.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

100. Sin embargo, 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”, ello 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.
101. 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 principios de seguridad jurídica y de imparcialidad en la administración de justicia.
102. En el caso, de las constancias que obran en autos, se advierte que el **veinte de octubre de dos mil diez** la quejosa compareció a la audiencia de ley (fracción I), expuso por escrito lo que conforme a derecho le convino y se hizo de su conocimiento que contaba con cinco días hábiles posteriores a la audiencia para presentar pruebas, lo que hizo el **trece** siguiente (fracción II).
103. Luego, la autoridad procedió al desahogo de las pruebas y demás diligencias (fracción III), de la siguiente manera:
- a) El ocho de noviembre de dos mil diez se admitieron las pruebas instrumental de actuaciones y presuncional legal y humana, las cuales se tuvieron por ofrecidas y desahogadas por su propia naturaleza en ese momento.
 - b) El dieciséis de diciembre de dos mil diez, diez y diecisiete de enero y veintiocho de febrero, todos de dos mil once, se tuvieron por ofrecidas, admitidas y desahogadas por su propia naturaleza las pruebas de expediente laboral y kardex de la servidora pública, “Atenta nota sin número” de seis de noviembre de dos mil siete visible en el juicio de nulidad 24346/07-147-07-2, expediente laboral e historial de capacitación 2001-2005 y oficio 600-04-03-2008-73329 de diez de abril

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

de dos mil ocho; reservándose el estudio de la normatividad consistente en el Capítulo Tercero de Procedimientos Jurisdiccionales del Manual de Operación para las Administraciones Jurídicas para el dictado de la resolución.

104. Finalmente, el **diez de octubre de dos mil doce** la autoridad declaró cerrada la instrucción para el dictado de la resolución, lo cual aconteció el **diecinueve** siguiente.
105. Considerando lo que antecede, desde el momento en que fueron “desahogadas” todas las pruebas (veintiocho de febrero de dos mil once) y en que fue dictada la resolución definitiva (diecinueve de octubre de dos mil doce), se computan **cuatrocientos veintitrés días hábiles**²⁶, por lo que resulta evidente que transcurrieron en exceso los cuarenta y cinco días a que hace referencia la fracción III del artículo 21, en tanto el plazo para ello fenecía el **tres de mayo de dos mil once**, sin que se advierta que la autoridad hubiera solicitado prórroga alguna. Por lo tanto, el artículo 21, fracción III, fue aplicado a la recurrente en su perjuicio.
106. 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

²⁶ Descontándose del cómputo de dos mil once los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis y veintisiete de marzo; dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro y treinta de abril; uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de mayo; cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de junio; dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de julio; seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto; tres, cuatro, diez, once, dieciséis, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre; uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de octubre; cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de noviembre; tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de diciembre. De dos mil doce, los días uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero; cuatro, cinco, seis, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de febrero; tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de marzo; uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de abril; uno, cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de mayo; dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro y treinta de junio; uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de julio; cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco, veintiséis de agosto; uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de septiembre; seis, siete, trece y catorce de octubre, por ser inhábiles en términos del artículo 281 del Código Federal de Procedimientos Civiles en relación con el numeral 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

la ley, lo que implícitamente permite que la autoridad pueda hacerlo aun fuera del tiempo razonable que el legislador le concedió para ello y que, incluso, puede ser ampliado por una sola ocasión conforme a los requisitos que el propio numeral 21 dispone.

107. Por ende, el hecho de que la autoridad sancionadora dicte resolución en cualquier momento, fuera de los cuarenta y cinco días y su eventual ampliación y sin consecuencia favorable a los intereses del gobernado, evidentemente lesiona el derecho a la seguridad jurídica del quejoso, pues es menester de 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 del concepto de violación.
108. Derivado de lo anterior y *contrario sensu*, si la certeza jurídica del quejoso 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 dicha autoridad, se origina una consecuencia.
109. 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.
110. Sobre el tema, el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos²⁷ prevé la figura de la

²⁷ **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.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

prescripción, para el caso de que la autoridad competente no imponga sanciones, misma que se contaría a partir del día siguiente al que se hubieran cometido las infracciones o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo; la prescripción sólo podrá interrumpirse al momento de iniciarse el procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

111. 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.
112. Por consiguiente, la consecuencia natural al no ejercicio de la potestad que el Estado confiere a las autoridades administrativas sancionadoras dentro del plazo que establece el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe ser la caducidad procesal, nuevamente, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, específicamente, lo previsto en sus arábigos 373, 375 y 378 del Código Federal de Procedimientos Civiles, mismos que establecen:

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.

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.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

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.

113. 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 sólo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente, operará la caducidad.
114. 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.
115. 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, 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

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

resolución no debe ser solicitada, sino que constituye una obligación bien delimitada a cargo de la autoridad sancionadora.

116. 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.
117. 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.
118. Sirve de sustento a la conclusión anterior, la tesis de la Segunda Sala de rubro **“CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO²⁸”**.
119. 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 al quejoso.
120. 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

²⁸ Texto: “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 4880/2016

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.

121. 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.
122. Similares consideraciones sostuvo esta Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 6047/2015 en sesión de once de mayo de dos mil dieciséis, por mayoría de tres votos y que dio origen a los criterios aislados 1a. CCXXXIX/2016 y 1a. CCXL/2016 de rubros **“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)²⁹”** y **“RESPONSABILIDADES**

²⁹ Texto: “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,

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

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)³⁰”.

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”, publicada en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación.

³⁰ Texto: “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 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.”, Ídem.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4880/2016

XII. DECISIÓN

123. Ante lo fundado del agravio y del concepto de violación, debe revocarse la decisión del Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, respecto de la constitucionalidad del artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y concederse el amparo al quejoso, por los motivos y fundamentos expresados en esta sentencia.
124. Asimismo, se estima conveniente devolver los autos al Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, 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:

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

SEGUNDO. Devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, para los efectos precisados en la parte final de esta ejecutoria.

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

En términos de lo previsto en los artículos 3º, fracción II, 13, 14 y 18, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.