

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 13 DE AGOSTO DE 2018

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO		IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
112/2017	<p>CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE LOS CRITERIOS SUSTENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y PRIMERO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)</p>	3 A11
361/2016	<p>CONTRADICCIÓN DE TESIS SUSCITADA ENTRE LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)</p>	12 A47

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES
13 DE AGOSTO DE 2018**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:55 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, por favor, denos cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 79 ordinaria, celebrada el jueves nueve de agosto del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras Ministras, señores Ministro, está a su consideración el acta. ¿No hay observaciones? ¿En votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA EL ACTA.

Continuamos, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 112/2017.
ENTRE LOS CRITERIOS
SUSTENTADOS POR LOS
TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO
EN MATERIA PENAL DEL PRIMER
CIRCUITO Y PRIMERO EN MATERIA
CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. SÍ EXISTE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS A QUE ESTE TOCA 112/2017 SE REFIERE, ENTRE EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

SEGUNDO. NO EXISTE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS RESPECTO DEL CRITERIO SOSTENIDO POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO.

TERCERO. DEBE PREVALECER, CON CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA, EL CRITERIO SUSTENTADO POR ESTE TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LOS TÉRMINOS DE LA TESIS REDACTADA EN EL ÚLTIMO APARTADO DE ESTE FALLO.

CUARTO. DESE PUBLICIDAD A LA TESIS DE JURISPRUDENCIA QUE SE SUSTENTA EN LA PRESENTE RESOLUCIÓN, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 219 DE LA LEY DE AMPARO.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Pongo a su consideración los tres primeros apartados de esta propuesta, el I relativo a antecedentes, el II a la competencia de este Tribunal y el III a la legitimación. ¿Alguna observación en estos tres? ¿En votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS.

En relación a la existencia de la contradicción, ¿hay alguna observación? Señor Ministro, por favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Como se desprendió de la lectura –a la que acaba de hacer el Secretario General de Acuerdos– de los puntos resolutivos, estamos considerando que hay contradicción entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, para el efecto de responder a la pregunta que está transcrita en el proyecto, en la página 16, que dice: “¿Es posible nombrarle un representante especial a un menor en el juicio de amparo en términos del artículo 8º de la Ley de Amparo cuando éste comparezca en calidad de tercero interesado?”.

También, por otro lado, estamos considerando que la contradicción de tesis no participa de ella el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito porque éste, en primer lugar, resolvió sobre el artículo 6º de la Ley de Amparo

abrogada; y, en segundo lugar, porque en ese asunto el menor acudió como quejoso y no como tercero interesado; entonces, por esto hay esta diferenciación en cuanto a la existencia, y la pregunta que consideramos debe resolverse es la que acabo de señalar. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Está a su consideración esta parte de la propuesta respecto de la existencia de la contradicción. ¿Alguna observación? Si no hay, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA.

Continuaríamos, señor Ministro, por favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. En el proyecto se hacen diversas consideraciones en cuanto a los tratados internacionales que están vigentes, sobre el interés superior del menor que esta Suprema Corte ha desarrollado a partir de lo establecido en el artículo 4º constitucional.

Lo que —a final de cuentas— decimos —abreviando mucho para poder pasar a las siguientes contradicciones de tesis— es que, efectivamente, la Ley de Amparo no establece una condición específica para que los menores puedan comparecer con carácter de terceros interesados y sí de quejosos, pero nos parece importante —y así se dice expresamente en el proyecto— realizar una interpretación extensiva del propio artículo 8º para los efectos de poder otorgarle una protección a estos menores de edad

cuando comparezcan —repito— como terceros interesados; no hay texto expreso en el artículo 8º pero, —insisto— partiendo de lo establecido en tratados internacionales y en las muy numerosas tesis que hemos sostenido en esta Suprema Corte, estamos proponiendo esta extensión para que ellos puedan generar esta condición del representante especial y tener una mayor protección en el proceso de amparo. Esta sería —muy brevemente—, señor Ministro Presidente, la presentación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar, por favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto en cuanto a la interpretación extensiva que hace para efecto de que sea irrelevante si el menor comparece en calidad de quejoso o de tercero interesado, creo que la argumentación y las fuentes a las que se recurre son adecuadas.

Sin embargo, no comparto los requisitos adicionales que se contienen de los párrafos 74 a 79 del proyecto, y que después se reflejan en la tesis, porque me parece que esto es incluir una serie de modalidades que no se desprenden ni de la Ley de Amaro ni de los tratados, y que quizá pudiera poner en riesgo la adecuada representación de los menores. Sería solamente esa mi observación. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Exactamente en el mismo sentido, no repetiré los argumentos, inclusive, me parece que introducirían la necesidad de estar interpretando estas situaciones en cada caso concreto; consecuentemente, también planteo la duda de si esto debe quedar consignado. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. La forma de presentar este tipo de asuntos podría hacerse de dos maneras: como una condición general, es decir, cualquier vez que se presente un menor como tercero interesado se genere esta condición del representante o una condición muy acotada. La verdad lo presenté así pensando que iba a tener mejor fortuna el proyecto, pero mi criterio es que estuviera en una condición abierta; si la fortuna del proyecto va a ser en términos genéricos, lo pondría así, y esto es lo que nos parece, pero —insisto— lo presenté por esta cuestión que ya expliqué. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. ¿Alguna otra observación, señores Ministros? Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. También estoy conforme con la propuesta de la contradicción, me parece que habría que hacer un poco más de énfasis en la circunstancia de que, en el caso concreto, el menor

de edad que es señalado como tercero perjudicado o comparece como tercero perjudicado esté en las mismas condiciones que establece el artículo 8º, es decir, que no tenga representante, que se ignore su paradero o, incluso, que se niegue a representarlo en el caso; y también creo que debe quedar el tema de los requisitos que establecía la tesis, me parece que llevan un poco más allá el criterio, pero creo que también debe quedar un poco a discreción del juzgador la necesidad de nombrarle un representante especial al menor, al que le recaiga el carácter de tercero interesado, de acuerdo con las circunstancias de cada caso.

Entonces, mi atenta sugerencia es que pudiera incluirse en la tesis estos elementos: 1, que este tercero interesado –menor de edad– esté en las mismas condiciones que señala el artículo 8º para el quejoso, y 2, que el juez deberá valorar atendiendo a las circunstancias del caso concreto, es decir, la finalidad, evidentemente, es no dejar sin defensa a ese menor que tiene interés en el asunto pero, primero, habrá que determinar si efectivamente le recae el carácter de tercero interesado y si carece de representante legal para que atienda su defensa en ese amparo.

Con estas sugerencias, si son aceptadas votaría con el proyecto y, si no, las agregaría en un voto concurrente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pardo. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. También estoy de acuerdo con el proyecto que

propone el señor Ministro ponente; me apartaría de algunas consideraciones.

En primer lugar, creo que el punto de contradicción, que en algún momento podría haberse planteado por si se daba en relación a si podría nombrarse este representante especial al ser quejoso o tercero interesado, la idea fundamental fue que los dos tribunales –de alguna manera– dijeron que era factible porque –de alguna forma– es parte en un procedimiento y tiene alguna afectación sea su ubicación en el proceso como quejoso, o bien como tercero interesado.

En realidad, lo que –de alguna manera– se está resolviendo en el proyecto es si esta situación se da porque existe conflicto dentro de sus parientes más cercanos y normalmente es entre los padres que son los que están conflictuados en relación con el menor; entonces, ahí la idea es nombrar como representante al pariente más cercano, no necesariamente es el padre o la madre, porque –de alguna manera– están conflictuados, y se hace necesario que el juez pondere a algún familiar o a alguna otra persona que pudiera acudir con esta calificación; entonces, me parece que el proyecto lo trata de manera correcta.

También en cuanto a esas últimas especificaciones –a las que se refirieron el Ministro Franco y el Ministro Zaldívar– me apartaría, pero –finalmente– estoy de acuerdo con la propuesta del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna. ¿Alguien más, señores Ministros? Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Entiendo entonces que la opinión mayoritaria o con la que podríamos construir el proyecto es eliminar los párrafos 74 a 79 y los requisitos que de ahí se desprenden.

Uno, igualar las condiciones del artículo 8° para los dos menores; y segundo, lo que me parece muy sensato es lo que decía el Ministro Pardo, y este es el sustituto de esta supresión de condiciones, es que el juez –evidentemente– valore la situación que se presente en el caso. Esto entonces sería la propuesta que sometería a ustedes; desde luego, ya pasaría el engrose o la tesis para que hiciéramos las adecuaciones. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. Con estas modificaciones que hace el señor Ministro Cossío, someteremos a votación el proyecto modificado. Por favor, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: También.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Igual.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Estoy a favor del proyecto modificado, reservándome un voto concurrente, en su caso, una vez que se presente el engrose.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: A favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: De igual manera, con el proyecto modificado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de once votos a favor de la propuesta modificada del proyecto; la señora Ministra Piña Hernández se reserva su derecho a formular voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, con esta votación y, desde luego, recordándoles que en cualquier momento, aunque no lo hayan señalado, pueden formular los votos que consideren.

QUEDA APROBADA LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 112/2017.

Continuamos, por favor, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 361/2016.
SUSCITADA ENTRE LA PRIMERA Y LA
SEGUNDA SALAS DE ESTE ALTO
TRIBUNAL.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutivos que propone:

PRIMERO. SÍ EXISTE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS DENUNCIADA.

SEGUNDO. DEBE PREVALECER, CON CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA EL CRITERIO SUSTENTADO POR ESTE TRIBUNAL PLENO EN LOS TÉRMINOS DE LA TESIS REDACTADA EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DEL PRESENTE FALLO.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Está a su consideración los considerandos primero, segundo y tercero, relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a la narrativa de las resoluciones de la Primera y de la Segunda Salas en contradicción. Están a su consideración. ¿No hay observaciones? Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: No tengo observaciones en cuanto a la referencia que se hace de la parte que se está transcribiendo de las resoluciones de la Primera Sala.

Sin embargo, –como duda– se citan dos precedentes, pero nada más en uno de ellos se analizó si operaba o no la caducidad con relación al artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es –precisamente– el punto en contradicción.

En el otro precedente, lo que se analizó fue la inconstitucionalidad del artículo 57 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; aunque se transcribe parte del precedente porque se consideran aplicables los razonamientos con relación al 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el asunto en sí no trató sobre el artículo 21; – lo planteo como duda– fue en el amparo directo en revisión 6772/2015, ese asunto no trató sobre Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 21, fracción III, si puede formar parte de esta contradicción o no, era si analizó una disposición diversa; aquí lo que se está diciendo, –como punto de contradicción– se fija si, en términos del artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos opera o no la caducidad, que es la contradicción entre la Primera y la Segunda Salas, pero en el amparo directo en revisión 6772/2015, con el que nos da cuenta el proyecto –que está en la foja 9–, lo que se analizó fue un precepto diverso, inconstitucionalidad del artículo 57 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Está el cuestionamiento en relación con este tema de la señora Ministra Piña. Señor Ministro Pérez Dayán, por favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Como ustedes pueden ver, la denuncia de contradicción de criterios se dio –precisamente– bajo el formato en que el señor Ministro Fernando Franco González Salas hizo la denuncia correspondiente, ubicando como los criterios en contradicción los correspondientes a la Primera Sala, como los amparos directos en revisión 6772/2015 y 6047/2015, en contra de lo sostenido por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 68/2006-SS.

Como bien lo ha apuntado la señora Ministra Piña Hernández, la descripción que se hace de los dos asuntos –de manera previa– establecer si el criterio sostenido entre ambas Salas choca en algún punto, pone en evidencia: uno, que en el amparo directo en revisión 6047/2015, la Primera Sala, por votación de tres de sus integrantes decidió abandonar el criterio conocido y reiterado por esta misma instancia respecto del concepto que debiere entregarse al artículo cuestionado, esto es, la invalidez del asunto; por el otro lado, el amparo directo en revisión 6772/2015 recoge estas explicaciones y, si bien el artículo cuestionado es distinto, asume como suyas las que sustentan el amparo directo en revisión 6047/2015.

Desde luego, formalmente creo que la contradicción de criterios puede quedar –simple y sencillamente– reducida al amparo directo en revisión 6047/2015 de la Primera Sala y a la contradicción de tesis 68/2006-SS de la Segunda Sala, pues esto de ninguna manera afecta, sólo quise dar referencia al amparo directo en

revisión 6772/2015, pues es el que motivó, junto con el amparo directo en revisión 6047/2015, la denuncia correspondiente.

Si así lo consideran y, desde luego, nada más con el mero hecho de considerar la duda de la señora Ministra y que esto en nada cambiaría lo que el propio proyecto desarrolla, creo que sería conveniente eliminarlo, sobre la base de que tendría que haber una explicación –como la que ha dado la señora Ministra Piña–, pues la denuncia partió de señalar que ese amparo directo en revisión formaba parte de la contradicción; en el entendimiento de que este argumento se dará –precisamente– con la explicación recibida que, si bien se invocó el criterio previo con el que se abandonó el considerado, en el segundo, el tema principal era resolver la inconstitucionalidad de un artículo distinto al que aquí se habrá de examinar y, por consecuencia, la mera cita del antecedente no conduce a considerarlo, propiamente parte de la contradicción que aquí se analiza y, en ese sentido —creo— modificaría el proyecto, en tanto se mantiene en sus propios sustentos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Está a su consideración, señores Ministros. Si no hay observaciones. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Creo que aceptó retirarlo; entonces, así quedaría. Gracias.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: ¿Quedamos con el amparo directo en revisión 6047/2015 nada más, verdad?

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Perfecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, si no hay más observaciones y con la modificación que se aceptó por el Ministro ponente, les pregunto ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA RESUELTA ESTA PARTE DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS.

Continuamos, por favor, señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Sí señor Ministro Presidente. La observación que nos hizo la señora Ministra Piña Hernández atiende al tercero de los considerandos; sin embargo, me parece que lo decidido equivale a entender que el considerando cuarto está —de alguna manera— aceptado, que es el punto de contradicción, dado que el considerando tercero lo único que hacía era reseñar el contenido de las resoluciones; de suerte que si se aprueba ello, será —precisamente— en el considerando cuarto en donde se da el punto de contradicción, en donde sólo se limite a uno de ellos. Si usted considera conveniente que inicie la reseña del contenido de fondo, así lo haré.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Creo que sí, señor Ministro, por favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Establecido el punto de contradicción, señoras

Ministras, señores Ministros, el presente proyecto de resolución – que someto a su amable consideración– corresponde a la contradicción de tesis 361/2016, que –como se ha visto– se encuentra suscitada entre la Primera y la Segunda Salas de este Alto Tribunal, y que consiste –básicamente– en el hecho de que en la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no se establezca una consecuencia jurídica cuando la autoridad sancionadora no dicte la resolución correspondiente dentro del plazo legal de cuarenta y cinco días, ni su respectiva ampliación — previa justificación—, actualiza o no la figura de la caducidad de las facultades punitivas de la autoridad y, por consecuencia, si esta disposición interpretada en un determinado sentido puede o no ser inconstitucional.

En este sentido, resalto que la Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 6047/2015, decidió por mayoría de tres votos abandonar sus criterios anteriores para concluir que el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos —por cierto ya abrogada— viola los principios de seguridad y certeza jurídica al no establecer una consecuencia en el supuesto de que la autoridad sancionadora dicte resolución fuera de los cuarenta y cinco días que le entrega la ley o su eventual ampliación por otros cuarenta y cinco días más, ya que —sostiene esta ejecutoria— es obligatorio que la autoridad que actúa como ente jurisdiccional respete y acate los términos procesales que señala la ley.

Bajo este entendimiento, resolver que la consecuencia natural al no ejercicio de la potestad que el Estado confiere a las autoridades

administrativas sancionadoras dentro del plazo legal es la figura de la caducidad procesal, ello en términos de lo previsto supletoriamente —y aquí el punto de mayor contradicción— en los numerales 373, 375 y 378 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por su parte, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 68/2006-SS sostuvo el hecho de que la autoridad administrativa competente no emita la resolución sancionatoria dentro del plazo de cuarenta y cinco días o, en su caso, no justifique la ampliación de tal plazo, no significa una causa suficiente para entender que los servidores públicos se liberen de la responsabilidad administrativa por caducidad de las facultades de las autoridades, pues para ello deben aplicarse las reglas que prevé el propio artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es decir, que sin acudir a ninguna supletoriedad, las facultades sancionatorias de la autoridad prescribirán en el plazo de 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 y, en caso de que resultaran graves, el plazo prescriptivo corresponderá entonces a cinco años; en la inteligencia de que la prescripción se interrumpe al iniciarse los procedimientos previstos por la ley, con la consecuencia de que, si se deja de actuar, ésta continuará desde el día siguiente a aquel en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

En esta línea, entonces, se sostuvo que las autoridades administrativas, al no cumplir con ese deber, se hacen acreedoras a las sanciones disciplinarias que correspondan, mas esto no

genera la extinción por caducidad de las facultades para sancionar a los infractores, pues para que el servidor público quede realmente liberado de la responsabilidad administrativa que se le imputa, es necesario que dicho supuesto se hubiere contemplado expresamente en el citado numeral de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual, en su contexto, no incorpora la figura de la caducidad.

Esta es la temática que se aborda en el presente proyecto y que someto a su honorable consideración, con el proyecto de tesis correspondiente que se orienta en el sentido de que el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no viola los principios de igualdad y certeza jurídica al no establecer una consecuencia concreta a la omisión de la autoridad de resolver en el plazo establecido para tal efecto, esto es, que la figura de la caducidad no opera en este procedimiento y que ésta no se puede dar por aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles. Es todo, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Está a su consideración, señoras Ministras, señores Ministros. Señora Ministra Piña, por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. Este es un asunto –a mi juicio– muy importante; lo que se está estableciendo es concretamente la consecuencia de que no se dicte la resolución en el plazo que establece el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Primera Sala consideró –por mayoría de votos– que, si en el artículo 21 señalado se establece un plazo de cuarenta y cinco días para dictar la resolución, o bien, de noventa con una ampliación fundada y motivada, el hecho de que no se dictara esa resolución en el plazo establecido en el propio artículo ocasionaba la caducidad del procedimiento, en función de una supletoriedad que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Código Federal de Procedimientos Civiles; concretamente, no le daba el plazo que establece el código federal, no un año, pero sí la consecuencia de que si no se dictaba la resolución en ese término, caducaba el procedimiento.

La Segunda Sala, por su parte, señaló el hecho de que no se dictara no se producía la caducidad, sino que se tenía que hacer una interpretación sistemática, y concluye que opera la prescripción.

Entonces, propiamente no se analizó la constitucionalidad del precepto en cuanto que no tuviera plazo de seguridad jurídica, como lo alude la tesis que se está proponiendo; lo que se analizó fue cuál era la consecuencia de que no se emitiera resolución en el plazo establecido en la ley, no se analizó la constitucionalidad del precepto, sino cuál era la consecuencia de no obedecerse la emisión de la resolución en ese plazo.

Ahora, tengo dudas por lo siguiente: voté en minoría, pero este proyecto –que se está presentando– me genera muchas dudas. Primero. El sustento para decir que no opera la caducidad es que

esa figura no está prevista en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ese es el sustento jurídico. Que recuerde, desde la Novena Época y, concretamente con la figura de la aclaración de sentencia en amparo, ya no es uno de los requisitos para aplicar o no la supletoriedad de las leyes; es decir, antes se sostenía que si la propia ley no preveía la figura, entonces no podía aplicarse supletoriamente, este criterio fue modificado por esta Suprema Corte desde la Novena Época.

Entonces, ese es el único fundamento que se da en el proyecto de por qué no opera la caducidad. Lo tengo como duda, no me parece una justificación. Segundo. Se da otro porque no pueden quedar sin resolver este tipo de procedimientos; sin embargo, si decimos que opera la prescripción y no la caducidad, pasaría exactamente lo mismo, quedaría sin resolver un procedimiento; entonces, no es una justificación en realidad para decir que no opera la caducidad, sino la prescripción. No comparto ninguna de las dos razones que se dan.

En tercer lugar, en el artículo 34 dice: “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”.

En la contradicción de tesis 68/2006-SS —que es con la que se está entrando en contradicción—, la Segunda Sala estableció una cuestión muy concreta que no se toma en este proyecto; entonces, se está dando un criterio en este proyecto diferente al que se

sustentó en la contradicción de tesis de la Segunda Sala; por eso también tengo duda de que así se resuelva.

Sé que si se presenta una contradicción de tesis, no necesariamente tenemos que resolverla con uno de los dos sentidos, se puede dar un tercer proyecto; pero quiero hacer alusión que lo que se nos está presentando no es lo que se sustentó en la contradicción de tesis 68/2006-SS, porque ahí se dijo que el plazo de la prescripción reiniciaba una vez que se notificara al servidor público su incoación, de tal manera que la autoridad cuenta con un plazo máximo de tres años posteriores al inicio del procedimiento sancionador. ¿Que se estableció? Se dijo: no va a caducar, pero no queda en estado de indefensión el servidor público, porque una vez que se le emplazase reinicia el término de la prescripción y, entonces tendrán tres o cinco años para dictar la resolución correspondiente, contada desde el plazo del emplazamiento; esto así fue sustentado por la Segunda Sala, no dice eso el artículo.

En la contradicción y en la tesis –que nos están proponiendo– están diciendo otra cuestión: “En ese sentido, de la interpretación conjunta de los preceptos referidos se advierte que la consecuencia lógica de que la autoridad no resuelva el procedimiento en el plazo legal es la prescripción de la facultad punitiva de la autoridad y no la caducidad del procedimiento por inactividad procesal; de esta manera, el plazo atinente a la prescripción empieza a correr una vez que se cometa la infracción, se interrumpe con los actos procesales que se realicen y se reinicia automáticamente al día siguiente de aquél en que se dejó de actuar, incluido el incumplimiento al plazo de la autoridad para

la resolución del procedimiento disciplinario, pero únicamente por el tiempo remanente del plazo total prescriptivo, es decir, si la autoridad no resuelve dentro de los cuarenta y cinco días o noventa días previa justificación, la consecuencia será la prescripción de la facultad sancionatoria de la autoridad, siempre y cuando haya transcurrido el plazo genérico de tres años o de cinco años, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida”; aquí no me queda claro a partir de cuándo, o sea, del último acto procesal, pero únicamente por el tiempo remanente, pero es interrupción, no suspensión; entonces, me parece un tema muy delicado que hay que analizar; no comparto ninguna de las dos razones de por qué no va a operar la caducidad; estoy en minoría, no me da las razones, –para mí– podría caducar pero en los plazos del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria que es un año.

Entonces, el plazo lo que se dice de prescripción, además de que no retoma lo que se dijo por la Segunda Sala, es un razonamiento totalmente diferente, no me queda claro ese cómputo de la prescripción en los términos de la propia tesis. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Piña. Señor Ministro Gutiérrez, por favor.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Tampoco comparto el sentido del proyecto, así voté en la Sala, y daré las razones por las cuales creo que el proyecto no es lo correcto.

Me parece que parte de una premisa equivocada, creo que confunde lo que es la prescripción y la caducidad; es decir, la prescripción surge desde el momento en que se comete la infracción y no requiere de ningún acto de ninguna de las partes, es simplemente el transcurso del tiempo para que se concluya la prescripción, es el plazo dentro del cual la autoridad puede o no actuar. Aquí ya actuó la autoridad, es decir, estamos ante un procedimiento en forma de juicio dentro del derecho administrativo sancionador; y aquí es donde opera la caducidad, no la prescripción; porque se le pone un plazo de cuarenta y cinco días para dictar la resolución, y aquí para que opere la caducidad –a diferencia de la prescripción– se requiere un acto positivo de la autoridad, es decir, la autoridad dentro de cuarenta y cinco días tiene que resolver, al no resolver, la consecuencia es la caducidad; pero son figuras distintas, y me parece que la respuesta ante una problemática de si existe para salvar la seguridad jurídica de los particulares dentro de un procedimiento, llevado en forma de juicio, en materia de derecho sancionador, si se debe o no de aplicar la caducidad; se le responde a esa pregunta con prescripción, y me parece que ahí es donde se vuelve muy difícil sostener la tesis en este sentido; por ejemplo, dice la tesis propuesta: “si la autoridad no resuelve dentro de los cuarenta y cinco días o noventa días previa justificación, la consecuencia — es decir, la consecuencia de ese no hacer— será la prescripción de la facultad sancionatoria de la autoridad”; aquí, en vez de prescripción debería decir caducidad, casi es una buena definición de lo que es la caducidad: el no ejercer, el no realizar un acto positivo dentro de un procedimiento; la prescripción inicia desde que se cometió la infracción, y podrá o no surgir ese acto de autoridad que lo vaya a sancionar, pero es una figura muy distinta.

“Cabe destacar que el hecho de que la autoridad no resuelva en el plazo respectivo el procedimiento sancionatorio, significa un incumplimiento en sus obligaciones y deberes, por lo que se hará acreedora a la sanción disciplinaria”. Aquí no encuentro qué relación tiene con la seguridad o con salvar la seguridad jurídica de la persona que está sujeta a un procedimiento sancionador, el hecho de que al funcionario que debió haber resuelto se le puede o no sancionar; no veo cómo se salva el problema que está abordando la litis, que es la falta de seguridad jurídica el hecho de que se le sancione o no a un tercero; en ese sentido, estaría en contra del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Quiero aclarar, también fui minoría en la Segunda Sala. Empiezo diciendo que también estoy en contra de que pueda aplicar la prescripción para resolver el problema que hoy nos ocupa, aunque también difiero de que sea necesario recurrir a la figura de caducidad de manera supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Como bien lo dijo el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, lo que estamos analizando no es si la autoridad ejerció o no las facultades en tiempo; para mí, la figura de caducidad, en algunos casos la prescripción, digo en algunos casos porque la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos utilizó el término prescripción; generalmente se utiliza el

término de caducidad para caducar la posibilidad de la autoridad de poder actuar.

En los casos que se sometieron a consideración tanto de la Primera como de la Segunda Salas, no era ese el problema, no era una cuestión de si la autoridad actuó o no en tiempo –como bien lo acaba de decir el Ministro–; aquí ya había actuado, simple y sencillamente se analizó, primero, la constitucionalidad –recordarán ustedes el artículo 21, en su fracción III–, porque no establecía la consecuencia de qué pasaba si la autoridad no respetaba los plazos ahí establecidos; creo que es bien importante recordarlo –es el tema de contradicción–, dice: “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:” y empieza fracción por fracción desde el citatorio a desarrollar el procedimiento sancionatorio administrativo.

“Fracción 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. –Tiene plazo para resolver, incluso plazo para notificar–. 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. –Plazo de notificación específico para el superior jerárquico. Siguiendo párrafo– 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”.

Esto es, el problema a resolver –y me parece que, efectivamente, es muy importante– es que aquí tenemos un plazo específico dirigido a la autoridad para no sólo resolver, sino el plazo para notificar; le dice que de manera justificada puede ampliarlo por una sola vez por otros cuarenta y cinco días. Y la pregunta es: ¿qué pasa cuando la autoridad no respeta este plazo? Recordarán que los casos que se sometieron a consideración de ambas Salas, los quejosos decían: es inconstitucional este artículo porque no trae la consecuencia, no dice qué pasa si no se emite en el tiempo.

Considero que –lógicamente– no es necesario que prevea la consecuencia jurídica el legislador en este caso, eso va a ser una cuestión procesal; es decir, en el contencioso ¿cuáles son las causas de nulidad del acto administrativo? El legislador no va a decir: “Y si no se respetan los plazos, el acto es ilegal o nulo”. Pues no; igual que no dijo, cuando prevé la garantía de audiencia: “se otorgará un plazo para rendir pruebas y escuchar alegatos de quince días”; no nos va a decir el legislador: “Y si no lo escuchas o le das un plazo menor, pues déjame decirte que es una violación al procedimiento”, no lo dice porque no lo tiene que decir, lógicamente esa es una cuestión que se va a dilucidar –precisamente– en el contencioso qué es lo que pasa.

Y conforme a la teoría del acto administrativo y las jurisprudencias de este Tribunal Pleno o de los colegiados en qué consiste o cuál

es la interpretación del principio de legalidad; hay un precepto clarísimo que dice cuáles son los plazos para resolver; para mí, no tiene nada que ver ni con prescripción ni con caducidad de las facultades de la autoridad.

Entonces, ¿cuál es la solución? Cuando aplica la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ahí están las causas de nulidad, pero es la Constitución misma, principio de legalidad, la fundamentación y motivación del acto administrativo, del acto de autoridad, sobre todo si es un acto privativo, como es el caso; aun cuando no aplica en responsabilidades administrativas la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y digo ésta porque es la más completa, es la que nos da todos los requisitos del acto de autoridad, del acto administrativo, las causas de nulidad, la nulidad del acto, etcétera; es cierto que no aplica por la parte procesal, porque el procedimiento sancionatorio más bien se ajusta a principios del derecho penal; ya lo ha dicho este Máximo Tribunal con matices, pero eso no significa que no aplique la teoría del acto de autoridad, las jurisprudencias y los artículos 14 y 16 constitucionales de manera directa para considerar que un acto fuera de los plazos establecidos por la ley es ilegal.

Pero aunque dejemos a un lado la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, artículo 51, ¿y por qué cito la ley del procedimiento contencioso? Porque estas responsabilidades administrativas van –precisamente– al juicio de nulidad mediante el juicio contencioso y a la ley del contencioso, y ahí dice: “Artículo 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales: –nos va dando las causales– [...] II. Omisión de los requisitos formales

exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.”

¿Cómo va a estar fundado y motivado? ¿Cómo va a respetar el principio de legalidad un acto en el que la autoridad le notifica la destitución? Con fundamento, entre otros, en el artículo 21, fracción III, que dice cuarenta y cinco días, y sólo cuando haya una causa justificada, –lo que implica que también tenía que justificar la autoridad– lo puedes ampliar por una sola vez, y la autoridad emite la resolución fuera del plazo; no podemos –en mi punto de vista– decir: no pasa nada, claro que no es lo que están diciendo ninguna de las Salas; pero tampoco tenemos que recurrir a la caducidad, a decir: voy a caducarle la instancia a la autoridad; simplemente, el acto es ilegal porque viola el principio de legalidad, eso no dice la ley, es un procedimiento reglado fracción por fracción pero, además, se viola el debido proceso en contra del servidor público infraccionado, no hay certeza jurídica cuando el legislador le estableció un plazo concreto; hay ocasiones en que no hay plazo, eso lo veremos después, es otro asunto.

Aquí hay un plazo concreto dentro de un procedimiento sancionatorio, ¿qué pasa si no se respeta el plazo? Pues se viola totalmente el procedimiento y no se está respetando el principio de legalidad; no hay que caducar las instancias, no hay que ir a ningún otro procedimiento, el afectado por esta resolución tiene, primero, el recurso, que es optativo, y luego, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa,

¿qué es lo que a reclamar ahí? La nulidad de la resolución porque no se respetaron los plazos legalmente establecidos.

Por eso –en mi punto de vista– estoy en contra del proyecto en ese punto porque no puedo aceptar que la prescripción que interrumpe –y luego todo lo que se ha manifestado previamente–, sirva para decirnos que, a pesar de que la autoridad no respetó ese plazo, vamos a decir: bueno, pero está el de la prescripción que se va a tres o cinco años si es grave; tampoco creo que sea necesario supletoriamente aplicar la caducidad para decir: caducó la instancia porque la autoridad no actuó; no, si no actuó en ese momento –en mi punto de vista– violó esas garantías constitucionales y, por lo tanto, el acto es ilegal, y así lo va a declarar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; si aquí había un plazo, si tenías que justificar la prórroga para obtener el otro plazo y no lo hiciste, no sólo eso, sino no contestaste en el plazo, pues lógicamente la resolución es nula, es ilegal y va a otorgar o va a declarar la nulidad de la resolución impugnada por el principio de legalidad y por no respetar el procedimiento.

Por eso, –en mi punto de vista– el artículo es constitucional, no tenía que decir qué pasa si no se respeta el plazo que te está dando el legislador, pues es ilegal; entonces, –para mí– el artículo es constitucional, pero si no se emite dentro del plazo la resolución, esta es ilegal, sin que aplique la figura de la prescripción y tampoco la caducidad. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. En la página 4 del proyecto se cita el amparo directo en revisión 6047/2015, que por parte de la Primera Sala –ya votamos– da lugar a esta contradicción, en ese asunto sostuve un criterio que es diferente al que ahora se nos está proponiendo en el proyecto del señor Ministro Pérez Dayán; creo que tanto el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena como el Ministro Laynez han planteado la posición general que sustenta este criterio sobre la fracción III del artículo 21, no abundo más, pero también he de decir que estoy en contra del proyecto –precisamente– porque sostuve el criterio contrario cuando se resolvió este asunto al que hice mención. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: No había pedido la palabra, pero con mucho gusto, señor Ministro Presidente, me pronuncio.

Debo mencionar que –como lo señaló la señora Ministra Piña– este es un asunto muy importante porque trae definiciones y situaciones que se deben de tomar en consideración cuando –desde el punto de vista legislativo– se equivocan conceptos jurídicos, y creo que de ahí es donde surge realmente el problema.

En materia fiscal tenemos muy claro lo que es la caducidad y lo que es la prescripción, en materia civil también y, por esa razón, creo que estamos muy hechos a la idea de qué entendemos por cada una de estas figuras; si vemos qué entendemos por

prescripción, pues lo había señalado muy claramente el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena: es la pérdida o la adquisición de un derecho por el mero transcurso del tiempo.

¿Y qué es lo que se necesita para que exista realmente prescripción? Pues que el derecho sea exigible. ¿Qué sucede con la caducidad? Pues es una situación similar pero distinta: es la extinción de una facultad o de una acción también por el transcurso del tiempo.

¿Y qué es lo que hemos visto normalmente en materia fiscal, tratándose de prescripción y de caducidad? Pues aquí hemos tenido dos figuras perfectamente estudiadas, delimitadas, además, interpretadas por la jurisprudencia y definidas por la ley correspondiente; entonces, eso es lo que –de alguna manera– ha hecho más accesible, más amigable y más fácil su aplicación.

El problema que se nos presenta en estos asuntos es que el legislador confunde estas figuras, ese es el problema que se nos presenta en este y en el siguiente asunto, y lo adelanto porque el otro es mío.

Entonces, lo que sucede es esto: es verdad, lo que se está estableciendo en el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son los plazos para emitir una resolución en materia de responsabilidad, y dice muy claramente: “La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento: [...] III:

Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, [...] resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes”. Luego, en el párrafo de abajo nos dice que la autoridad podrá ampliar el plazo –eso lo dice muy claramente, como lo señaló el señor Ministro Laynez– por única vez, cuarenta y cinco días hábiles más para emitir la resolución. Esto es lo en su interpretación motivó la contradicción de ambas Salas.

Por principio de cuentas, quisiera dilucidar la materia de legalidad a la que se refirió el señor Ministro Laynez. ¿Qué sucede si no se cumplen con estos plazos, con eso es suficiente para que la autoridad no tenga posibilidades de dictar la resolución o la que dicte fuera del plazo sea ilegal, sea una resolución dictada fuera de tiempo es ilegal y, por tanto, hace nugatoria la posibilidad de sancionar a la autoridad? En la postura del señor Ministro Laynez es suficiente, y dio el fundamento del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; es ilegal porque se dictó fuera de plazo, y esto hace que su declaración en un juicio de nulidad sea eso, nula.

No comparto esta opinión, y esta fue una discusión que tuvimos desde la Segunda Sala. No la comparto, en primer lugar, porque los plazos establecidos en las legislaciones para efectos de resolución no son fatales; los únicos plazos fatales para efectos de resolución son los constitucionales.

Si nos pusiéramos en el estricto plan de declarar ilegales o declarar la nulidad de todas las resoluciones que no se emitieran en los plazos establecidos en las leyes adjetivas correspondientes,

pues creo que no tendríamos ninguna resolución válida, porque normalmente, por cargas de trabajo, por situaciones probatorias, por una serie de circunstancias no se dictan en los plazos correspondientes, y esto lo vemos todos los días, incluso, en materia de amparo, el Consejo de la Judicatura ha establecido la posibilidad de una sanción administrativa para quienes no dicten resoluciones en determinados plazos, que exceden con mucho lo que establece la propia Ley de Amparo, y esto porque se conocen las cargas de trabajo, las cargas que –en un momento dado– implican el no poder respetar los plazos establecidos por la ley.

Entonces, por eso digo: no son fatales –y así lo entendimos siempre– los plazos que en materia procesal, para efectos de resolución, se establecen en las leyes procesales correspondientes; claro, lo deseable, lo que todos quisiéramos es que los plazos se respetaran, pero no siempre es factible, no siempre es posible.

Entonces, ¿qué es lo que nos conduce a determinar que una resolución debe dictarse en cierto momento? Precisamente, cuando la autoridad no ha ejercido su facultad es la posibilidad de que ese ejercicio de facultad caduque, o bien, la posibilidad de hacer válido el ejercicio de ese derecho prescriba; esas son las razones de ser de la caducidad y de la prescripción: poner un límite máximo para que esto se pueda o no dar.

Por esa razón, aquí se dice: es verdad que no se está respetando el plazo de cuarenta y cinco ni el otro plazo de cuarenta y cinco; pero esto no hace ilegal la resolución, porque la ley está estableciendo plazos para que esto –de alguna manera– pueda o no realizarse dentro de las facultades de la autoridad y, por eso,

se trae a colación en este asunto el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El problema que tenemos es que este artículo 34 confunde los términos, está hablando de prescripción, cuando en realidad se trata de un problema de caducidad, pero se equivocó el legislador; el hecho de que el legislador se haya equivocado no quiere decir que declaremos inconstitucional el artículo ni hagamos inviable una situación que por interpretación puede salir porque, además, se trata de tener del otro lado una situación muy importante, y que —en mi opinión— es de orden público, de interés general el hecho de que sea sancionada una actitud que la ley está estableciendo con este objetivo.

Entonces, ¿porque se pasa el tiempo, no se sanciona a nadie?, ¡qué padre!, creo que eso no puede ser porque entonces estamos realmente estableciendo situaciones que violentan el orden público, porque la regulación de estas conductas y su sanción es —precisamente— para preservarlo.

¿Qué dice el 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”, aquí está el error del legislador; esto no es prescripción, caducarán las facultades si es que no las ejercen, pero se equivocó el legislador, habló de prescripción, pero se entiende que lo que está diciendo es que va a poder resolver hasta en tanto tiempo, esa es la interpretación que nos corresponde. Entonces, dice: “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”. Entonces, aquí está diciendo: tiene a partir del día siguiente tres años para que —aquí dice prescriban, en mi opinión es para que caduque— prescriba la posibilidad de ejercer estas facultades. Dice: “En tratándose de infracciones graves el plazo” se extiende, y lo pasa a “cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior”. Entonces, para cosas no graves en tres años y para cosas graves en cinco años.

Aquí viene lo importante para que vean que también se siguen confundiendo los términos, dice el último párrafo: “La prescripción se interrumpirá —fíjense, y estamos hablando de caducidad; la caducidad no se puede interrumpir; en todo caso, se suspende, pero no se interrumpe, y aquí está hablando de interrupción y está dando reglas de suspensión, porque dice— 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”. ¿Qué es lo que está diciendo aquí? A ver, la prescripción se da —ya dijeron— si es que —de alguna manera— no se imponen las sanciones en tres o en cinco años a partir de que se cometieron las infracciones; pero la prescripción —para mí, la caducidad, llámenle como le llamen— se interrumpe al iniciarse el procedimiento previsto por la ley; o sea, se inició el procedimiento, se le notificó la iniciación del procedimiento, aquí dice que hay una interrupción; creo que en caducidad no podemos hablar de interrupción, tenemos que hablar de suspensión, pero el legislador se equivocó; entonces, entendamos que se está refiriendo a suspensión.

Entonces dice: al iniciarse el procedimiento, suspendemos; pero resulta que lo pusieron en estado de resolución y nunca la dictan; pues a partir de ese momento —en mi opinión— vuelve otra vez a contarse el plazo y, por eso es suspensión, no es interrupción; si fuera interrupción quiere decir que ese plazo no se reanuda, y el artículo está hablando de su reanudación, por eso les digo, el legislador confunde los conceptos, aquí no se está refiriendo a interrupción, se está refiriendo a suspensión; entonces, lo que está diciendo: se suspende y se inicia, pero se reanuda si —en un momento dado— se deja de actuar a partir de la última promoción, pasó mucho tiempo y no se actuó; pues ahí se puede dar nuevamente que el plazo vuelva a contarse, o bien, se puso en estado de resolución, no se dictó y pasó el tiempo, pues ahí también puede caducar. Por eso les decía, el problema es la confusión en los términos: 1, no es prescripción, es caducidad; 2, la caducidad se suspende, no se interrumpe, aunque ellos le llamen interrupción.

Entonces, sobre esta base, la inteligencia que la Segunda Sala le quiso dar a este artículo fue —precisamente— esa, el decir, a ver: se trata de un problema de caducidad; no tenemos que aplicar la caducidad del Código Federal de Procedimientos Civiles, porque no hay necesidad, la ley que está referida a ellos, que es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, está estableciendo la posibilidad de cuánto tiempo pueden caducar estas facultades, entonces no tenemos por qué acudir al Código Federal de Procedimientos Civiles, esa es la razón fundamental; y demos la inteligencia a este artículo, que —de alguna manera— tiene un error legislativo en cuanto a conceptos jurídicos, pero entendiendo que se refiere prácticamente a un

problema de caducidad, aunque lo llame prescripción, y entendiéndolo que, tratándose de caducidad lo que él llama interrupción, se refiere realmente a una suspensión porque es el tratamiento que le está dando en el artículo diciendo cuándo se inicia la suspensión y cómo puede reanudarse, no le veo ningún problema en que se diga que el artículo no es inconstitucional, y que si bien es cierto que no se falla dentro de los plazos que —en un momento dado— se establecen, tampoco hace ilegal la resolución, porque la autoridad tiene la posibilidad de ejercer sus facultades y de emitir la resolución correspondiente en tres años si no es grave y en cinco si lo es; dando las reglas para la suspensión como se establece en el párrafo tercero del artículo 34; eso es lo que realmente se le quiso dar inteligencia dentro de la resolución, quizá falta explicación —como lo mencionó la Ministra Piña—, la confusión entre estas figuras es muy grande y se está dando una confusión espantosa, porque una cosa es caducidad y otra cosa es prescripción, pero si —al final de cuentas— analizamos el artículo a la forma que hemos visto, primero que nada entendemos qué es caducidad, y segundo, entendemos que cuando habla de interrupción, no se está refiriendo a interrupción, se está refiriendo a suspensión, porque el artículo dice a partir de qué momento se suspende y a partir de qué momento se reanuda.

Si no se refiriera el artículo a una reanudación, entonces estaríamos en el caso de interrupción, y podría interpretarse que el artículo es inconstitucional. ¿Por qué sería inconstitucional? Porque en el momento en que se interrumpe el plazo ya no se reanuda, entonces la autoridad puede resolver cuando quiera, pero el artículo está diciendo que existe la posibilidad de una reanudación.

Entonces, confundiendo el término, habló de interrupción, cuando realmente se estaba refiriendo a suspensión, dándole esta inteligencia al artículo y esta interpretación, me parece que la propuesta en el sentido de que ni el artículo es inconstitucional ni el hecho de que no se resuelva en esos plazos es ilegal, ni aplica la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues el proyecto, en la propuesta que se está haciendo es salvable. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Está a su consideración. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Concuero, existe una confusión, pero me parece que esa confusión lleva a una inseguridad jurídica, es decir, ¿qué más inseguridad jurídica de pensar que uno está ante una interrupción y resulta que está ante una suspensión? Altera totalmente el cálculo de los plazos, el plazo de los tres años, decir que es un plazo de caducidad, pero no surgió esos tres años dentro de la secuela del procedimiento, surgió desde el momento en que se cometió la infracción, es decir, no encuentro cómo se puede salvar una situación de seguridad jurídica partiendo de la base que hubo una confusión de los términos, y una de esas confusiones –precisamente– tiene que ver de cómo se calculan los plazos, porque el plazo que se calcula ante una suspensión y el plazo que se calcula ante una interrupción, pues van a dar fechas totalmente distintas, y ¿cómo va a estar la persona en posibilidad de saber cuando el legislador generó esta situación de inseguridad jurídica al hablar de una figura y referirse a otra?

Por eso, insisto en que estoy en contra del proyecto, y me parece que genera una inseguridad jurídica; quizá, ya después del engrose y que lean que, cuando se dice suspensión se debe entender interrupción, no estén en esa situación de inseguridad jurídica, pero salvo esa sentencia, leído así, me parece que provoca un problema, inclusive no saber cómo calcular los plazos de cuándo estará en facultades la autoridad para ejercer un procedimiento sancionador. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Nada más para precisar porque estamos hablando de que en los asuntos se analizó la constitucionalidad.

En el amparo en revisión sí se analizó la constitucionalidad de la Primera Sala, y ahí se estableció como tesis final que no era violatorio de garantías de seguridad jurídica porque debía entenderse que caducaba; entonces, se sostuvo que no era inconstitucional el artículo; y en esta contradicción, –al margen de los asuntos que con posterioridad haya analizado y resuelto la Segunda Sala– en especial, se está entablando con una contradicción de tesis de la Segunda Sala, donde únicamente se analizó si caducaban o no, si no se dictaban las resoluciones dentro del plazo.

Y lo digo porque –por ejemplo– la Primera Sala dijo: no es violatorio del principio de seguridad jurídica –y así lo dijo– porque

tenía que emitirse dentro del plazo de cuarenta y cinco o noventa días y, si no, caduca; y la Segunda Sala, en esta contradicción – que estamos viendo– se enfocó a la resolución de una contradicción, no de un amparo en revisión, o sea, la contradicción que estamos analizando en este momento se refiere a una contradicción de tesis de la Segunda Sala en un tema de legalidad si operaba o no la caducidad, no estamos analizando en este momento lo que haya dicho la Segunda Sala respecto de la constitucionalidad o no del precepto.

Lo digo porque los Ministros de la Segunda Sala están haciendo alusión a cuestiones de constitucionalidad, que posiblemente lo analizaron en asuntos posteriores, pero en este momento no estamos viendo esa distinción, y en la Primera Sala se dijo que no era violatoria de garantías de seguridad, pero porque tenía que emitirse dentro de ese plazo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. ¿Alguien más, señores Ministros? ¿No hay más observaciones? Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego que el tema es importante, pero también complejo; también es cierto que la propuesta –que ahora se somete a nuestra consideración– es diferente a la que sostuvieron las ejecutorias que están en la contradicción, trae un componente adicional en donde entra todo este tema de la confusión entre interrupción, suspensión, caducidad o prescripción.

En la Primera Sala tomamos en consideración –precisamente– este elemento de inseguridad jurídica que genera estas confusiones. Decía la Ministra Luna en su intervención que, aunque el artículo 34 se refiere a prescripción, en realidad debe entenderse que se refiere a caducidad; y aunque se refiere a interrupción, realmente tiene que entenderse que se refiere a suspensión; esto es lo que tomamos en consideración para llegar a la conclusión de que no era claro el precepto, y estas confusiones son las que generan ese estado de incertidumbre.

Tomando el ejemplo que se ponía, partiendo de la base de que el artículo 34 hablara de caducidad y de suspensión; la caducidad como se establece empieza a correr a partir de que se comete la falta, habrá que ver cuánto tiempo transcurre para que la autoridad tome conocimiento de esa falta, y se suspende en el momento en que empieza a actuar, en que empiezan los actos dentro de este procedimiento respectivo; en ese momento se suspende, se dice: y cuando se vuelva a dejar de actuar, vuelve a correr el plazo de la caducidad.

Poniendo un ejemplo: –pues no sé si sea el absurdo, porque en la práctica puede suscitarse– si es una de las faltas que caducan las facultades de la autoridad para sancionarlas en tres años, y la autoridad inicia el procedimiento respectivo faltando –pongo un ejemplo– diez días para que transcurran esos tres años, empieza por –digamos– el emplazamiento al particular para que se defienda en ese procedimiento; cada que termine una actuación procesal ¿va a reanudarse ese plazo? Es decir, en lo que pasa entre que lo llamaron a ese juicio y viene la siguiente actuación, a lo mejor para acordar alguna prueba, alguna circunstancia ¿va a

seguir sumando esos días? O poniendo el ejemplo: si faltaban diez días para que transcurrieran los tres años, cuando vino esa suspensión, ¿en el transcurso de los cuarenta y cinco días se van a consumir los días que faltaban y entonces va a operar la caducidad? En fin, entiendo que todo es cuestionable, pero me parece cierto que el artículo no resuelve y no es claro respecto a cuál es la consecuencia si la autoridad no emite la resolución en el plazo que fija. Y –desde luego, coincidiendo con la Ministra Luna Ramos– en la confusión de términos y figuras jurídicas, pues esto abona aún más a la incertidumbre que se les genera a los particulares respecto de esta situación.

También, por estas razones, mantendría mi postura que sostuve en la Sala y me pronunciaría en contra del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pardo. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Muy brevemente.

Formo parte de la mayoría en la Segunda Sala, y me parece que esto –como bien lo acaba de señalar el Ministro Pardo– implica un problema complicado y, efectivamente, producto de la utilización de conceptos jurídicos no de manera muy exacta.

Simplemente quiero abundar: –aquí parafraseo al Ministro Cossío y a la Ministra Luna– han expresado muchas de las razones que comparto, el Ministro ponente las expresó al presentar el asunto;

pero subrayo algo: aquí la Segunda Sala enfrentó este problema y pretendió tratar de valorar los intereses en juego; es un procedimiento que difiere en varias cosas de un procedimiento entre partes, entre privados, se trata de servidores públicos, se trata de intereses generales del Estado, que –de alguna manera– deben protegerse de manera especial; consecuentemente, –y dije que voy a ser breve– ante este tipo de circunstancias, la Segunda Sala interpretó, –como dijo la Ministra Luna Ramos muy elegantemente– le dio la inteligencia a este problema, de tal manera que se protegieran los intereses fundamentales que están en juego aquí, y no se prestara esto a que por el sólo transcurso del tiempo quedaran sin sanción faltas muy graves de servidores públicos, que es parte de lo que hoy juega un papel importante en nuestro país.

Consecuentemente, siento que en cualquiera de los dos sentidos –al margen del respeto que tengo de todas las argumentaciones– se le están dando –conforme se resuelva esta contradicción– seguridad jurídica porque estamos interpretando, –insisto– en ambas Salas, el sentido que debe tener la aplicación de, no nada más este precepto, sino del sistema en su conjunto, –en mi opinión–; por estas razones estaré –ciertamente– con el sentido del proyecto que nos propone el ponente. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Muy brevemente, porque creo que es importante.

El problema creo que está resultando complejo; no quiero –de verdad– ser incisivo en este punto porque estamos recurriendo a figuras que no tienen que ver –en mi punto de vista– con el problema, efectivamente, planteado; y fue que, ante un precepto que trae plazos específicos para que la autoridad haga algo, no lo hace dentro del plazo; —y lo digo con el mayor respeto— y puedo entender que, al menos en la Segunda Sala, se haya hecho este ejercicio o porque la autoridad lo planteó en su defensa, se haga el ejercicio para decir: aplico una figura como la caducidad y, entonces tengo una certeza de qué plazo, aunque sea de tres o de cinco años, pero hay un plazo.

Muy brevemente quiero insistir en que aquí hay un procedimiento reglado, con plazos muy específicos, no entendería por qué el legislador establece estos plazos si pueden o no excederse o cumplirse.

Puedo entender lo importante que es este procedimiento sancionador y el riesgo de que queden sin castigarse conductas, pero creo que el principal interés —aun de la sociedad— es el cumplimiento de la norma y, efectivamente, como pasa en cualquier procedimiento sancionatorio o no, si la autoridad no respeta un plazo legal, lógicamente va a obtener una resolución contraria en el contencioso o en el procedimiento que sea, ya será causa, efectivamente, de responsabilidad del servidor público que, habiendo instalado el procedimiento, cerrado la instrucción, se le fue el plazo para emitir una resolución.

Por eso, —insisto— creo que no hay que recurrir a ninguna de las dos figuras; el acto emitido fuera de los plazos que establece la ley, sobre todo en un procedimiento privativo, en un procedimiento sancionatorio es ilegal, está establecido por la Constitución en el artículo 16 y, de manera concreta, en la ley del contencioso administrativo como un acto ilegal. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Laynez. ¿Algún comentario, señor Ministro Pérez Dayán? Vamos a tomar la votación, entonces, por favor, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra, con voto particular.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Estoy con el proyecto, reservándome a la formulación de un voto concurrente, a ver cómo queda el engrose.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el sentido del proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto, separándome de las consideraciones.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Estaría en contra del proyecto, no comparto el de la Primera Sala —así voté—, pero tampoco comparto este proyecto; entonces, estaría en contra.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Estoy con el sentido del proyecto, también reservándome, en su caso, un concurrente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos a favor de la propuesta del proyecto; con reserva de voto concurrente de la señora Ministra Luna Ramos; el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea vota en contra de consideraciones; el señor Ministro Medina Mora reserva voto concurrente; y anuncio de voto particular del señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario.

CON ESTO, QUEDA RESUELTA LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 361/2016.

Tenemos una sesión privada a la que los convoco a continuación, una vez que se desaloje la Sala. Mañana vamos a tener otra sesión privada extraordinaria, señores Ministros, para atender otros asuntos internos de la Suprema Corte; los convoco, entonces, a la sesión pública ordinaria que tendrá lugar el próximo jueves, en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS)