

LA PRECLUSIÓN, LA CADUCIDAD Y LA PRESCRIPCIÓN EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Por MARÍA ZARAGOZA SIGLER

RESUMEN: En el presente texto se analiza en el marco de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, tres figuras jurídicas extintivas de derechos por el transcurso del tiempo: la preclusión, la caducidad y la prescripción.

PALABRAS CLAVE: Preclusión, Caducidad, Prescripción.

ABSTRACT: In this text, we analyze in the framework of the General Law of Administrative Responsibilities, three legal figures extinguishing rights over the course of time: preclusion, lapsing and prescription.

KEYWORDS: Preclusion, Lapsing, Prescription.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL TIEMPO. 3. LA PRECLUSIÓN. 4. LA CADUCIDAD. 5. LA PRESCRIPCIÓN. 6. CONCLUSIONES. 7. FUENTES DE CONSULTA

1. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo analiza en el marco de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, tres figuras jurídicas extintivas de derechos por el transcurso del tiempo: la preclusión, la caducidad y la prescripción.

A menudo es posible que dichas formas extintivas de derechos y obligaciones sean confundidas en la práctica, lo que hace necesario su análisis de forma más detallada para comprender cómo aplica cada una de ellas y en qué fase del procedimiento administrativo sancionador se pueden presentar.

En tal contexto, se parte del concepto del tiempo en el derecho para poder entender cada una de estas instituciones, continuando con el análisis doctrinal de las mismas.

2. EL TIEMPO

Como en la vida misma, en el ámbito jurídico el tiempo ocupa un lugar relevante. Las normas se crean en un momento determinado, las obligaciones se extinguen en un momento preciso, los negocios jurídicos y los procedimientos se desarrollan en un tiempo definido, todo lo que acontece en el derecho sucede en el tiempo.

Entender este tema del tiempo en el proceso es fundamental para poder computar el plazo a partir del cual deberá emitirse determinado acto jurídico con la finalidad de que surta eficacia y pueda producir los efectos de derecho que con él se pretenden.

Asimismo, esto es acorde con lo señalado por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su segundo párrafo dispone:

“Artículo 17.- ...

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

...”

Se puede afirmar que en nuestro sistema de derecho las reglas bajo las cuales se deberán desarrollar los procedimientos jurisdiccionales deben estar previstas en ley, y dentro de éstas, se dispondrán las relativas a los plazos correspondientes.

La Real Academia de la Lengua Española define al tiempo, entre otras, con las siguientes acepciones:

“Del lat. *tempus*.

1. m. Duración de las cosas sujetas a mudanza.
2. m. Magnitud física que permite ordenar la secuencia de los sucesos, estableciendo un pasado, un presente y un futuro, y cuya unidad en el sistema internacional es el segundo.
3. m. Parte de la secuencia de los sucesos.
4. m. Época durante la cual vive alguien o sucede algo. *En tiempo de Trajano. En tiempo del descubrimiento de América.*
6. m. edad (|| tiempo vivido).
7. m. edad (|| duración de una cosa).
8. m. Oportunidad, ocasión o coyuntura de hacer algo. *A su tiempo. Ahora no es tiempo.*
10. m. Largo espacio de tiempo. *Tiempo ha que no nos vemos.*
11. m. Cada uno de los actos sucesivos en que se divide la ejecución de algo; como ciertos ejercicios militares, las composiciones musicales, etc.

...”¹

De ahí, podemos decir que la palabra tiempo se utiliza para nombrar a una magnitud de carácter físico determinada por observaciones astronómicas, se define en términos de la rotación de la Tierra y se emplea para realizar la medición de lo que dura algo que es susceptible de cambio. Cuando una cosa pasa de un estado a otro y dicho cambio es advertido por un observador, ese período puede cuantificarse y medirse como tiempo.²

1 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. <https://dle.rae.es/?id=Zir6Ipf>. Consulta realizada el 18 de marzo de 2019, 17:11 hrs.

2 Halliday, David y Robert Resnick. Fundamentos de Física. Trad. Juan de Oyarzábal Orueta y Raúl Gómez González. 5ª. ed. México: Cía. Editorial Continental, S.A. de C.V.; 1984. p.24

En el derecho el tiempo se mide de acuerdo a reglas y conceptos específicos. Regular la función del tiempo en el proceso ayuda a determinar, valga la redundancia, el tiempo de los actos jurídicos y, especialmente, de los actos del proceso, lo que permite obtener una cierta relación entre el cumplimiento de un acto y el cumplimiento de uno o más actos, insertando cada uno de ellos en un punto de la historia. La importancia de regular el tiempo en el proceso muestra su desenvolvimiento.³

De acuerdo con Carnelutti, gracias a la medición del tiempo de los actos procesales, existen dos tipos de actos jurídicos dentro del procedimiento, aquéllos que son simultáneos, y otros que son sucesivos, lo que en ulterior instancia sirve para establecer el orden dentro de los procesos y la distancia que debe mediar entre un acto y otro.⁴

Si bien en el sistema jurídico mexicano las expresiones plazo y término suelen utilizarse como sinónimos, doctrinalmente tienen acepciones diferentes.⁵

El plazo es un período a todo lo largo del cual, desde el momento inicial y hasta el final, se puede realizar válidamente un acto jurídico o un acto procesal, es decir, se refiere a un lapso durante el cual se debe satisfacer la carga procesal que corresponda.⁶

El término es el momento, (día y hora) señalado para el comienzo de un acto procesal, es decir, cuando la ley señala cierto día y a veces cierta hora para que alguna de las partes o ambas realicen un acto procesal.⁷

Los plazos y términos se dividen en legales, judiciales y convencionales, según estén establecidos en la ley, por resolución del juzgador o por acuerdo de las partes.

También pueden clasificarse en perentorios, cuando se señala con claridad que el acto sólo será eficaz si se ejecuta en la fecha fijada o en cualquiera de los espacios de tiempo concedido; o bien pueden ser dilatorios, cuando el acto aún ejecutado después del vencimiento del plazo concedido es eficaz por disposición de la ley.

Los plazos y términos pueden también ser improrrogables, cuando fenecen en el tiempo expresamente fijado o bien, prorrogables, cuando pueden extenderse o ampliarse por más tiempo del concedido.⁸

El tiempo en el derecho también se clasifica en días u horas hábiles o inhábiles, el día u hora hábil es aquél en el cual coincide con el tiempo laborable en la institución respectiva, llámese dependencia, juzgado o tribunal. Inhábil será el día u hora donde no hay

3 Carnelutti, Francesco. Derecho Procesal Civil y Penal. Trad. Enrique Figueroa Alfonzo. Present. Leonel Pereznieta Castro. México: Harla ; 1997. Biblioteca Clásicos del Derecho. Vol. 4. p. 753.

4 Idem.

5 Ovalle Favela, José. Teoría general del proceso. 7ª edición. México: Oxford Unity Press; 2015. p. 306.

6 Idem. Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso.10ª. ed. México: Oxford; 2015. p.248

7 Idem. Torres Díaz Luis Guillermo. Teoría General del Proceso. México: Editorial Trillas; 2013. p. 203

8 Ibidem. pp. 204, 205

labores activas. Por lo general, los días inhábiles están determinados por Ley o acuerdo. En el procedimiento contencioso administrativo los días inhábiles son sábados, domingos y los días especificados en el acuerdo emitido al inicio del año por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.⁹ Los días naturales son aquéllos donde no se distingue entre hábiles e inhábiles, es decir, se computan todos los días del año, desde las cero hasta las 24 horas de cada día.¹⁰

Si bien, por regla general, la duración de los plazos se establece en la ley, también lo es que durante el procedimiento hay términos que fija el juez como puede ser la especificación de un día y hora determinados para el desahogo de una prueba testimonial o la celebración de una audiencia.

En materia de responsabilidades administrativas federal, los plazos y términos procesales se computan conforme lo determina la Ley General de Responsabilidades Administrativas misma que señala en su artículo 187 que las notificaciones se tendrán por hechas a partir del día hábil siguiente en que surtan sus efectos y en su numeral 191 dispone que cuando las leyes orgánicas de los Tribunales dispongan la notificación electrónica, se aplicará lo que al respecto se establezca en ellas.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala en su artículo 38 que las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas y los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos

9 Acuerdo SS-3-2019 Acuerdo por el que se determina el calendario oficial para suspensión de labores para 2019. DOF. 15 de enero de 2019. Artículo 12 del Código Fiscal de la Federación. DOF. 31 de diciembre de 1981. Artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo. DOF. 1º de abril de 1970 y sus reformas DOF. 22 de diciembre de 1987 y 17 de enero de 2006.

10 DIAS NATURALES. Deben incluirse en ellos, tanto los días hábiles, como los inhábiles para actuar. Quinta Época. Instancia: Cuarta Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXX. Materia(s): Común. Página: 1333. Núm. de Registro: 353143
Amparo civil en revisión 6183/37. Llave Alberto de la. 22 de octubre de 1941. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Roque Estrada. Relator: José María Mendoza Pardo.

DIAS NATURALES, QUE DEBE ENTENDERSE POR, A EFECTO DE FIJAR LA DURACION DE LOS PLAZOS EN EL JUICIO DE AMPARO. El artículo 24, fracción II, de la Ley de Amparo establece que para el cómputo de los términos en el juicio de amparo, los mismos se contarán por días naturales, con exclusión de los inhábiles. Por su parte, el artículo 292 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2o. de la ley primeramente citada, estatuye que para el efecto de fijar la duración de los términos, los días se entenderán de veinticuatro horas naturales contados de las veinticuatro a las veinticuatro. Por tanto, día natural en el juicio de garantías es aquel que se cuenta de las cero a las veinticuatro horas, es decir, en toda su extensión temporal.

Séptima Época. Núm. de Registro: 240074. Instancia: Tercera Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 199-204, Cuarta Parte. Materia(s): Común. Página: 18.
Amparo directo 8817/82. Fernando Muñoz y Compañía, S.A. 22 de agosto de 1985. Cinco votos. Ponente: Jorge Olivera Toro. Secretario: José Nabor González Ruiz. Sexta Época, Cuarta Parte: Volumen XIV, página 34. Reclamación en amparo directo 2289/58. Ignacio Lomelí Haro. 5 de agosto de 1958. Cinco votos. Ponente: José Castro Estrada. Nota: En el Volumen XIV, página 34, la tesis aparece bajo el rubro "AMPARO, TERMINOS EN EL."

la notificación. Por su parte, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala, en su artículo 65, que la notificación hecha mediante Boletín Jurisdiccional surtirá sus efectos al tercer día hábil siguiente a aquél en que se haya realizado la publicación en dicho Boletín o al día hábil siguiente a aquél en que las partes sean notificadas personalmente en las instalaciones designadas por el Tribunal, cuando así proceda, en términos de lo establecido por el artículo 67 de esta Ley, y a su vez, el artículo 70 de la misma Ley expresa que las notificaciones surtirán sus efectos, el día hábil siguiente a aquél en que fueren hechas.

Podría inferirse que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contiene una antinomia entre lo señalado por el artículo 67 y el 70 al establecer éste último un momento distinto respecto del cual surten efectos las notificaciones en general, sin embargo, en la práctica, en tratándose de notificaciones hechas a través del Boletín Jurisdiccional, el momento en que surten efectos es al tercer día de la publicación.

Ahora, si la Ley General de Responsabilidades Administrativas hace una remisión para que en el caso del Tribunal se apliquen las normas conducentes, esto es la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que al efecto prevé la aplicación del Boletín Jurisdiccional, debe entenderse que no se realizará la notificación a través de éste medio en tratándose de los actos que la propia Ley de Responsabilidades señala como objeto de notificación personal, en virtud de que ésta es la norma específica en la materia y se evitará una violación al procedimiento.

3. LA PRECLUSIÓN

El proceso se puede definir como un conjunto de actos mediante los cuales se constituye, desarrolla y termina la relación jurídica que se establece entre el juzgador, las partes y las demás personas que en ella intervienen y que tiene como finalidad dar solución al litigio planteado por las partes, a través de una sentencia del juzgador basada en hechos afirmados y probados y en el derecho aplicable, así como, en su caso, obtener la ejecución de la sentencia¹¹.

El proceso se desarrolla a través de diversas etapas. Durante su desarrollo está en juego la relación entre un acto precedente y otro sucesivo, en el sentido en que éste debe seguir a aquél casi inmediatamente.¹² Cada una de las etapas procesales tiene un plazo definido por la ley, esto con el fin de que haya celeridad, no se prolongue eternamente y se dé cumplimiento al mandato constitucional de impartir justicia pronta y expedita.

El concepto de preclusión está íntimamente vinculado con los aspectos temporales del proceso en cada una de las etapas del mismo. En tal contexto, preclusión es la pérdida de los derechos procesales por no haberlos ejercido en la oportunidad que la ley da

11 Ovalle op. cit. p. 206

12 Idem. Carnelutti. op. cit. p. 320.

para ello, aunque esta figura jurídica no está reconocida expresamente por nuestro ordenamiento jurídico.¹³

La preclusión obra en dos momentos, con anticipación a la sentencia del juez opera mediante la fijación de un punto hasta el cual es posible introducir nuevos elementos de conocimiento, proponer nuevas peticiones y excepciones, ofrecer pruebas o presentar alegatos. Después de la sentencia, la preclusión obra mediante la fijación de un término para las impugnaciones admitidas.

La preclusión definitiva de las cuestiones alegadas se produce cuando se ha obtenido una sentencia que no está sometida a ninguna impugnación y que ha quedado firme. Este tipo de preclusión es lo que da lugar a la cosa juzgada e impide que el negocio sometido a la consideración del juzgador vuelva a ser objeto de litigio por ser un asunto ya decidido jurisdiccionalmente.¹⁴

En el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, la preclusión opera cuando el servidor público es omiso en presentar el recurso de inconformidad en contra de la calificación de la falta, omite ofrecer pruebas, no comparezca a la audiencia inicial, no comparezca ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en caso de tratarse de una falta grave, se abstenga de presentar alegatos, no presente el recurso de revocación respecto de la resolución sancionadora o, en su caso, el juicio de nulidad correspondiente.

Asimismo, opera la preclusión cuando no se actúa en las etapas procesales, es decir, no se ofrezcan pruebas en el momento procesal oportuno, no formule ampliación de demanda, no presente alegatos, etc.

Siempre que la ley otorga el derecho de actuar o presentar algo y éste no se ejerza en el plazo concedido, precluye el derecho a ello, por ejemplo si el actor presenta pruebas después de la contestación de la demanda, pero las conocía, las tenía o tenía acceso a ellas desde antes de presentar la demanda, precluye su derecho a ofrecerlas en el juicio porque el momento procesal oportuno para ello fue en la etapa de la presentación de la demanda.

Tratándose del procedimiento de responsabilidades administrativas, podemos decir que opera la preclusión en perjuicio de la autoridad si la investigadora omite remitir a la substanciadora el informe de presunta responsabilidad administrativa, porque la Ley no da oportunidad de requerir la presentación, sino que, por el contrario, en el artículo 196, fracción V, expresa que es una causa de improcedencia cuando se omite acompañar dicho informe.

13 Gómez Lara. op. cit. p. 249. Chiovenda, Giuseppe. Curso de Derecho Procesal Civil. Trad. Enrique Figueroa Alfonzo. Present. Leonel Pereznieta Castro. México: Harla; 1997. Biblioteca Clásicos del Derecho. Vol. 6. p. 170.

14 Chiovenda. Idem.

Otra forma de preclusión en esta materia se da cuando el servidor público sujeto a procedimiento falta a la audiencia o bien, no ofrece pruebas durante la misma, porque éste es el momento procesal oportuno para que lo haga.

Cuando opera la preclusión de esta forma, la parte que omitió actuar conforme le permitía la ley, pierde la oportunidad de actuar en esa etapa procesal, lo cual puede ser perjudicial para obtener un resultado favorable a sus intereses, teniendo siempre en cuenta que se trata de actuaciones procesales que debiera agotar para defender, en su caso, su derecho subjetivo.

La preclusión también opera cuando se agota el acto procesal sin posibilidad de repetición, a éste tipo se le conoce como preclusión de consumación, como lo señala la siguiente jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

PRECLUSIÓN. ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE EXTINGUE O CONSUMA LA OPORTUNIDAD PROCESAL DE REALIZAR UN ACTO.

La preclusión es uno de los principios que rigen el proceso y se funda en el hecho de que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, impidiéndose el regreso a momentos procesales ya extinguidos y consumados, esto es, en virtud del principio de la preclusión, extinguida o consumada la oportunidad procesal para realizar un acto, éste ya no podrá ejecutarse nuevamente. Además doctrinariamente, la preclusión se define generalmente como la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal, que resulta normalmente, de tres situaciones: a) de no haber observado el orden u oportunidad dada por la ley para la realización de un acto; b) de haber cumplido una actividad incompatible con el ejercicio de otra; y c) de haber ejercitado ya una vez, válidamente, esa facultad (consumación propiamente dicha). Estas tres posibilidades significan que la mencionada institución no es, en verdad, única y distinta, sino más bien una circunstancia atinente a la misma estructura del juicio.

Tesis: 1a./J. 21/2002. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. 187149. Primera Sala. Tomo XV, Abril de 2002. Pag. 314. Jurisprudencia(Común)

Conforme al anterior criterio se entiende que una vez realizado el acto procesal, se agota el ejercicio del derecho inmerso en él y como consecuencia, opera la preclusión por consumación, lo que permite dar paso a la siguiente etapa procesal.

Cabría preguntar, si el ejercicio del derecho de acción se agota en un solo acto o en varios. Si se considera que el ejercicio del derecho de acción se agota en un solo acto con la presentación de la demanda, al ser ésta admitida, y ordenarse el emplazamiento correspondiente, lo natural sería que se continúe con la siguiente etapa que será la fase de contestación de la demanda, ello recordando que el proceso consta de varias fases sucesivas.

Sin embargo, no siempre sucede así, en el procedimiento contencioso administrativo federal puede darse el caso en que el actor presenta su demanda antes del vencimiento del plazo (30 días), ésta se admite y se ordena el emplazamiento por el magistrado instructor, pero al día 30, presenta un “alcance” a la demanda y aún y cuando ya estuviera corriendo el plazo para que la autoridad conteste, el “alcance” debe ser admitido como complemento de la demanda. Esta situación ha sido aceptada a través de la jurisprudencia 2a./J. 101/2006, que puede ser consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo XXIV, del mes de Julio de 2006, Página 348; que a la letra reza:

“DEMANDA DE NULIDAD FISCAL. EL ACTOR PUEDE AMPLIARLA FACULTATIVAMENTE DENTRO DEL PLAZO QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 207 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN Y, EXCEPCIONALMENTE, DESPUÉS DE CONTESTADA, EN LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL NUMERAL 210 DEL PROPIO ORDENAMIENTO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005). De lo dispuesto en el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, que establece el plazo de 45 días para promover el juicio contencioso administrativo a través de la presentación de la demanda, mediante la cual se ejerce la acción de nulidad, se advierte que tal plazo no se agota con dicha presentación, pues mientras no venza, la actora puede ampliarla; en cambio, posteriormente a la contestación, la ampliación se permite sólo en los supuestos excepcionales previstos por el artículo 210 del Código citado, que señala que podrá ampliarse la demanda dentro de los 20 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los siguientes casos: I. Cuando se impugne una negativa ficta; II. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación; III. En los casos previstos por el artículo 209 BIS de dicho Código; y, IV. Cuando con motivo de la contestación se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215 del indicado ordenamiento no sean conocidas por el actor al presentar la demanda. En ese tenor, se concluye que la ampliación de la demanda de nulidad procede facultativamente para el actor dentro de los 45 días que establece el artículo 207 del mencionado Código para el ejercicio de la acción, y excepcionalmente después de contestada la demanda conforme al numeral 210 del mismo ordenamiento.”

Si bien puede entenderse que esta jurisprudencia se inserta en la idea de otorgar un mayor beneficio al particular que promueve un litigio contra la estructura del Estado, ello no obsta para que surjan diversas dudas sobre sus efectos.

La primera interrogante es saber si el derecho de acción se agota con el escrito inicial de demanda? o mejor dicho, ¿la demanda debe constar en un solo escrito o puede tener diversos apartados en diferentes escritos? conforme a la citada jurisprudencia pareciera que sí es posible que conste en varios documentos que pueden ser exhibidos en el Tribunal en diferentes momentos.

¿Se debe presentar un sólo “alcance” de la demanda o pueden presentarse varios “alcances”? Esta respuesta no la aclara la Jurisprudencia, pero tampoco establece la limitante de un solo “alcance”, lo cual haría suponer que el actor pudiera válidamente presentar varios escritos complementarios de su demanda en diversos momentos, siempre y cuando se presenten dentro del plazo de 30 días que la Ley otorga para dicha presentación.

Otra pregunta surge en relación con las pruebas, si la Ley señala que las pruebas deben ofrecerse en el escrito de la demanda, al constar ésta en varios escritos, sería posible que en cada uno de ellos se ofrezcan diferentes pruebas.

En atención al principio de igualdad de las partes en el proceso, valdría la pena preguntarse si también puede aplicarse, por analogía, el criterio a la autoridad demandada, es decir, si pudiera aceptarse que la contestación de la demanda también sea susceptible de presentarse en diversos momentos mediante diverso escrito de “alcance” de la contestación.

Si bien esto sucede en la práctica y existe jurisprudencia obligatoria al respecto, se considera que no es del todo correcto, ya que pudiera atentar contra el principio de celeridad en el proceso y puede dar pie a múltiples complicaciones durante el mismo, toda vez que el magistrado instructor ignora si se presentarán ese o esos “alcances” de la demanda, por lo que, generalmente al recibir el escrito inicial se ordena el emplazamiento y quizá, en el caso concreto habría que prorrogar el plazo para la contestación en aras del “alcance” presentado.

Aunado a ello, de la propia Ley se infiere que presentada la demanda el magistrado instructor proveerá sobre su admisión y, en su caso emplazará a la autoridad, lo que igual puede interpretarse que se agota la fase de presentación y el proceso continúa a la contestación de la demanda, sin entender que el magistrado instructor se reservará acordar lo conducente hasta que se agote el plazo de 30 días con la finalidad de preveer un “alcance”. De ahí que considero que el criterio jurisprudencial aludido interpreta de forma muy extensiva el ejercicio del derecho de acción.

4. LA CADUCIDAD

“La caducidad es un modo de extinción de la relación procesal que se produce después de cierto período de tiempo, en virtud de la inactividad de los sujetos procesales”¹⁵. También se le ha concebido como una sanción a la inactividad procesal cuya consecuencia es la extinción del proceso y que, además, deja sin efecto todos los actos procesales.¹⁶

15 Chioyenda. op. cit. p. 492.

16 Ovalle. op. cit. p. 308. Torres. op. cit. p. 211.

Por la caducidad, el proceso se extingue porque permanece inmóvil por un cierto tiempo, simplemente por la inercia acontecida en él.¹⁷

Cipriano Gómez Lara considera que la caducidad y la preclusión son instituciones que tienen la misma naturaleza y esencia, pero cuya diferencia es de grado, al catalogar a la caducidad como una *preclusión máxima*. Dicho autor señala que "...si la preclusión es la pérdida de un derecho procesal, la caducidad es la pérdida de todos los derechos procesales, a causa de la inactividad de las partes, inactividad total y bilateral, que opera una vez que transcurre determinado plazo que la ley señala"¹⁸.

En el sistema mexicano, la caducidad de la instancia fue incorporada por primera vez en el Código de Procedimientos Civiles de Guanajuato el 22 de enero de 1934 y, posteriormente, el 31 de enero de ese mismo año fue retomada por el legislador federal en el Código Federal de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales.¹⁹

El legislador mexicano consideró conveniente introducir la institución de la caducidad de la instancia con el objeto de que no se acumularan los negocios en los tribunales, que los asuntos en los tribunales no se paralizaran deliberadamente para ganar u obtener ventajas indebidas, y evitar que los juicios fueran eternos.²⁰

En materia de responsabilidades administrativas, la caducidad está prevista en el artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que al efecto en su parte conducente dispone lo siguiente:

"Artículo 74. ...

...

...

Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del citado informe, y como consecuencia de ello se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanudará desde el día en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia.

Los plazos a los que se refiere el presente artículo se computarán en días naturales."

17 Carnelutti, Francesco. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Trad. Enrique Figueroa Alfonso. Present. Leonel Pereznieta Castro. México: Harla; 1997. Biblioteca Clásicos del Derecho. Vol. 5. p. 1182.

18 Gómez Lara. op. cit. p. 249

19 Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. 12ª. ed. México: Porrúa; 1986. p.419.

20 Ibidem. pp. 421 y 422.

Esta norma señala, al respecto de la caducidad, que se produce por inactividad injustificada en el procedimiento administrativo sancionador, en un plazo mayor a seis meses y una de sus consecuencias es que reanuda la prescripción desde el momento en que se presenta el informe de presunta responsabilidad.

Ahora bien, ya que la norma no contiene mayores elementos, para su debida interpretación habrá que aplicar de forma supletoria otras disposiciones.

De conformidad con la propia Ley General, concretamente con su artículo 118, en lo que no se oponga a lo dispuesto en el procedimiento de responsabilidad administrativa, será de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas, según corresponda. Sin embargo, se considera que esta remisión hecha por el legislador no es del todo adecuada, toda vez que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es el ordenamiento que rige para el denominado juicio de nulidad, mismo que se substancia ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, por tanto, no sería aplicable en lo que concierne a un procedimiento de naturaleza administrativa como lo es el procedimiento sancionador de los servidores públicos, sino que, lo correcto sería que en esta fase se aplicara la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, máxime en las actuaciones que se llevan a cabo en el marco de los órganos internos de control.

Otra cuestión a dilucidar es que aun con la supletoriedad expresa en la Ley General, por su parte la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala en su artículo 2 que se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas, es decir, que válidamente puede ser aplicada supletoriamente a la Ley General de Responsabilidades al ser ésta un ordenamiento de carácter administrativo, aún y cuando ésta última no lo prevea expresamente.

Finalmente, será aplicable de forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme lo disponen las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En ese tenor, tenemos que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que la declaración de caducidad pone fin al procedimiento administrativo (artículo 57, fracción IV).

El artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que si el procedimiento se inicia a instancia del interesado, cuando se produzca una paralización más de tres meses por causas imputables a éste, se produce la caducidad y la autoridad acordará el archivo de las actuaciones.

También expresa que si se trata de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

Para el caso que nos interesa, considerando que el procedimiento sancionador se inicia de oficio, este cómputo deberá contarse una vez que haya fenecido el plazo de treinta días hábiles para emitir la resolución, se haya o no cerrado la instrucción del procedimiento, conforme lo previsto por los artículos 208, fracciones IX y X, y 209, fracciones III y IV de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.²¹

Ahora bien, el Código Federal de Procedimientos Civiles señala que caducado el juicio principal, caducan los incidentes, es decir que si se dictaron medidas cautelares, éstas también caducan (artículo 373, último párrafo); expresa que si la caducidad se produce por inactividad procesal operará de pleno derecho por el simple transcurso del tiempo indicado sin necesidad de declaración (artículo 375, segundo párrafo) y 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 (artículo 378).

Cuando opera la caducidad de la instancia, de ningún modo se afecta la naturaleza de la acción ejercida, es decir, que se puede iniciar un nuevo juicio, ya que no se trata de delimitar o reducir el tiempo en el cual deba ejercitarse un derecho, puesto que en tal caso la figura que cobraría vigor sería la prescripción y no la caducidad.

Tampoco se afecta la validez de las pruebas que se hayan recibido legalmente.

21 Artículo 208. En los asuntos relacionados con Faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:

I. a VIII. ...

IX. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la Autoridad substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

X. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Autoridad resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello;

XI. ...

Artículo 209. En los asuntos relacionados con Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo.

Las Autoridades substanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo anterior, luego de lo cual procederán conforme a lo dispuesto en las siguientes fracciones:

I. a II. ...

III. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el Tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

IV. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el Tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello, y

V. ...

Se infiere que al instituir la caducidad en el procedimiento administrativo sancionador el legislador quiso dotar a la ley de un mecanismo de certeza y seguridad jurídica para el justiciable, con el fin de evitar un procedimiento de molestia que afecta a sus intereses que se extienda eternamente sin definir una situación jurídica en un plazo razonable. En otras palabras, se trata de evitar que por la omisión de la autoridad sancionadora de dictar la resolución correspondiente, el servidor público o particular sujeto a procedimiento quede eternamente en una situación indefinida respecto de su presunta responsabilidad administrativa.

Sin embargo, que opere la caducidad no necesariamente implica que el asunto de responsabilidades quede completamente resuelto, toda vez que a la luz de las disposiciones procesales aplicables, si las facultades de la autoridad no han prescrito, puede iniciarse un nuevo procedimiento y más aún, en este nuevo intento, nada le impide a la autoridad subsanar las deficiencias que se hubiere advertido en el procedimiento caduco.

En este escenario, se puede plantear otro problema, supongamos que un servidor público promueve un juicio de nulidad en contra de la imposición de una sanción administrativa que le fue impuesta, en su defensa hace valer que las facultades de la autoridad habían caducado al momento de emitir la resolución correspondiente y obtiene una sentencia favorable que declara la nulidad lisa y llana de esa resolución sancionadora por haber operado la caducidad.

Dicha sentencia, anuló la sanción impuesta al declarar que operó la caducidad, en consecuencia, si no ha operado la prescripción, ¿podría la autoridad iniciar un nuevo procedimiento de responsabilidades en contra del mismo servidor público por los mismos hechos? ¿En este nuevo procedimiento podría imponer una nueva sanción? ¿Estaría juzgando a ese servidor público dos veces por la misma conducta en violación al principio *non bis in ídem*?

Cabe hacer estas interrogantes, toda vez que en innumerables casos aun y cuando ha transcurrido en exceso el plazo para emitir la resolución sancionatoria la autoridad administrativa en lugar de declarar la caducidad y reiniciar otro procedimiento, lo que hace es emitir una resolución sancionatoria, con lo cual impone propiamente la sanción que debe ser combatida mediante el juicio de nulidad.

Consecuentemente, es muy probable que aun y cuando la resolución sancionadora quede anulada de pleno derecho por operar la caducidad, también afecte la posibilidad de sostener una nueva sanción frente al principio *non bis in ídem* reconocido en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que “*nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene*”.²²

22 Artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF. 5de febrero de 1917 y sus reformas. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_140319.pdf Consulta en internet realizada el 24 de marzo de 2019. 13:41 hrs.

Esta conclusión también se ha compartido por algunos doctrinarios que sostienen que la caducidad del procedimiento acarrea la nulidad de una sanción impuesta tras concluir el plazo para el procedimiento establecido, ya que se trata de un acto restrictivo de derechos.²³

En esta materia de responsabilidades administrativas, lo idóneo sería que si ha transcurrido el plazo para emitir la resolución, la autoridad sancionadora se abstenga de imponer una sanción, declare la caducidad y, dado el caso de que no haya operado la prescripción, se dejen a salvo las facultades para iniciar un nuevo procedimiento sancionatorio, lo que reduciría el margen de dejar impune un posible acto de corrupción por la inactividad de la propia autoridad que, en última instancia, podría implicar otro acto de corrupción.

Ahora bien, si la autoridad competente decide iniciar un nuevo procedimiento sancionatorio, nuestras normas son omisas respecto a si se puede basar en los mismos documentos que determinaron la iniciación del expediente caducado²⁴, es decir, supongamos que se realiza una auditoría de control a una obra pública y de esa auditoría se desprende un desvío considerable de recursos públicos que implican un acto de corrupción que da inicio al procedimiento administrativo sancionador.

De acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el procedimiento administrativo de responsabilidades inicia cuando la autoridad substanciadora admite el Informe de Presunta Responsabilidad (artículo 112)²⁵, es decir, es en este momento, cuando se vincula al servidor público, o en su caso, al particular, al procedimiento que puede culminar en la aplicación de una sanción y es a partir de aquí, cuando las actuaciones que pueden ser afectadas por la caducidad.

En ese contexto, la fase de investigación y todo lo actuado en ella, subsiste válidamente para sustentar el inicio de un nuevo procedimiento, de lo que puede inferirse que la autoridad investigadora no podría cambiar o modificar el Informe de Presunta Responsabilidad, a menos que así se lo ordenara la autoridad substanciadora en el nuevo procedimiento (artículo 195 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas)²⁶, por lo que en el ejemplo descrito, sí podría iniciarse un nuevo procedimiento

23 Gómez Tomillo, Manuel e Íñigo Sanz Rubiales. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*. 4ª ed. España: Aranzandi, Thomson Reuters; 2017. pp. 764 a 766.

24 Nieto, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ª ed. Madrid, España: Tecnos; 2017. p. 554.

25 Artículo 112. El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

26 Artículo 195. En caso de que la Autoridad substanciadora advierta que el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa adolece de alguno o algunos de los requisitos señalados en el artículo anterior, o que la narración de los hechos fuere oscura o imprecisa, prevendrá a la Autoridad investigadora para que los subsane en un término de tres días. En caso de no hacerlo se tendrá por no presentado dicho informe, sin perjuicio de que la Autoridad investigadora podrá presentarlo nuevamente siempre que la sanción prevista para la Falta administrativa en cuestión no hubiera prescrito.

considerando la auditoría practicada a la obra, misma que formará parte del cúmulo probatorio del Informe de Presunta Responsabilidad.

La resolución recaída en este nuevo procedimiento igualmente podrá ser combatida mediante el juicio de nulidad y, en su caso, del juicio de amparo.

5. LA PRESCRIPCIÓN

La prescripción se define como un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley.²⁷ Se clasifica en positiva y negativa, la primera versa sobre la adquisición de bienes en virtud de la posesión, mientras que la liberación de obligaciones, por no exigirse su cumplimiento, se llama prescripción negativa.²⁸

Como se aprecia, la prescripción es una figura extintiva de la obligación o del derecho, ya sea porque no se exigió el cumplimiento de aquélla o por no ejercer el último, durante el transcurso de cierto tiempo. Esta institución tiene aplicación general tanto en el derecho público como en el derecho privado, por lo que no es ajena a la materia de responsabilidades administrativas.²⁹

La prescripción extintiva puede, a su vez, presentarse en dos casos:

1. Cuando funciona a favor del particular y contra la administración;
2. Cuando funciona a favor de la administración y en perjuicio del particular.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas señala en su artículo 74 lo siguiente:

“Artículo 74. Para el caso de Faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado.

Cuando se trate de Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá con la clasificación a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 de esta Ley.

...

...

27 Artículo 1135 del Código Civil Federal. DOF. 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_090318.pdf. Consulta en internet realizada el 17 de marzo de 2019. 11:20 hrs.

28 Ibidem. Artículo 1136.

29 María Díez. op. cit. p. 93

Los plazos a los que se refiere el presente artículo se computarán en días naturales.”

Así tenemos que la Ley prevé la prescripción extintiva para las facultades sancionatorias de la autoridad, sin embargo, nada se dice respecto de la extinción de la obligación de responder que la ley le impone al servidor público o, en su caso al particular. Este aspecto es importante distinguirlo, toda vez que se trata de asuntos diferentes, una cosa es la prescripción de la infracción que recae en la conducta del servidor público y otra la prescripción de la facultad de la autoridad para sancionar.

La propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 114, que la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109, sin embargo, como lo hemos visto, la ley se refiere a la prescripción de la facultad de la autoridad para sancionar las faltas.

Pudiera interpretarse que la obligación a cargo de los servidores públicos para responder en caso de un acto de corrupción fenece al momento en que la autoridad no puede ejercer su facultad sancionatoria, es decir, tres años en caso de faltas no graves y siete en tratándose de faltas graves.

A diferencia de la caducidad que opera sobre cuestiones procesales, la prescripción versa sobre la norma sustantiva de la obligación administrativa a cargo del servidor público, es decir, sobre el fondo del asunto, sobre la exigencia del cumplimiento de lo que la norma dispone en el ejercicio del cargo, de la función de gobierno, respecto del acto concreto sujeto al escrutinio de su debido cumplimiento.

Si bien este caso la ley administrativa es omisa respecto de mayores elementos aplicables a la prescripción, para su debida interpretación se puede recurrir a las normas previstas en el Código Civil Federal.

En tal sentido, la prescripción negativa se verifica por el sólo transcurso del tiempo fijado por la ley (Artículo 1158), que en la especie son tres y siete **años, según se trate de faltas no graves o graves, respectivamente.**

El tiempo para que opere la prescripción se contará a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, siendo que el día en que comienza la prescripción se cuenta siempre entero, aunque no lo sea; pero aquel en que la prescripción termina, debe ser completo. (Artículo 1179).

De ahí que se deberá distinguir si la infracción cometida es instantánea o continuada.

En caso de estar ante un procedimiento que verse sobre diversas faltas, ya sean no graves y graves, el texto legal no es claro a partir de qué momento empieza a contar el plazo de prescripción. Si las infracciones se cometieron simultáneamente y todas son de la misma naturaleza, por ejemplo, todas son graves, no habría problema alguno para realizar el inicio del cómputo. Pero si derivan de un mismo hecho pero se come-

tieron en diferentes momentos, no se dice si empieza a contarse individualmente por cada infracción o a partir de la comisión de la primera o de la última falta.

Tampoco hay una regla clara si en el supuesto de que un mismo hecho origina varias infracciones, unas no graves y otras graves, si se atenderá a la prescripción individual de tres y siete años o se aplicará la más alta como acontece en materia penal para el concurso de delitos.³⁰ Por lo que será en cada caso concreto cuando se resuelva este tipo de dudas.

Si el último día de este plazo es inhábil, no se aplica la regla prevista en el artículo 1180 del Código Civil Federal, que señala que terminará hasta el primer día útil siguiente. Es decir, la Ley General de Responsabilidades expresamente señala que el plazo se cuenta en días naturales, y al ser ésta la disposición más benéfica para el servidor público sujeto a procedimiento, se contará la prescripción conforme la fecha que corresponda, sin importar si es día hábil o inhábil.

El plazo para la prescripción puede interrumpirse. El primer momento de su interrupción se da cuando se califica la conducta como falta administrativa, en términos de lo señalado por el citado artículo 74 en relación con el 100 de la Ley General de Responsabilidades.³¹

La admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa también interrumpe los plazos de prescripción (Artículo 113).

O bien, cuando el infractor impugne los actos de la autoridad administrativa se interrumpirá la prescripción hasta en tanto la resolución definitiva que se dicte quede firme, conforme lo señala el artículo 80 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es decir, si se impone una sanción administrativa y la resolución que la contiene es impug-

30 Artículo 108.- En los casos de concurso de delitos, las acciones penales que de ellos resulten, prescribirán cuando prescriba la del delito que merezca pena mayor. Código Penal Federal. DOF. 14 de agosto de 1931 y sus reformas. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_051118.pdf. Consulta en internet realizada el 24 de marzo de 2019. 13:00 horas.

31 Artículo 100. Concluidas las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave o no grave.

Una vez calificada la conducta en los términos del párrafo anterior, se incluirá la misma en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y este se presentará ante la autoridad substanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Si no se encontraren elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar. Dicha determinación, en su caso, se notificará a los Servidores Públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes cuando éstos fueren identificables, dentro los diez días hábiles siguientes a su emisión.

nada a través del juicio de nulidad o del amparo, el plazo para que opere la prescripción quedará interrumpido hasta que la sentencia que resuelva el juicio quede firme.

Si bien la Ley General de Responsabilidades Administrativas dispone expresamente en el citado artículo 74 que en caso de que el procedimiento sancionador hubiere caducado, no se interrumpirá el plazo de la prescripción, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia por contradicción que resulta aplicable por analogía, en la cual señala que dado el caso de que la autoridad administrativa sea omisa en emitir la resolución sancionadora en el plazo legal (30 días según la norma vigente) la consecuencia será la prescripción de su facultad sancionatoria, siempre y cuando haya transcurrido el plazo genérico de tres años o de siete años, según corresponda:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA CONSECUENCIA DE QUE LA AUTORIDAD NO RESUELVAN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO EN EL PLAZO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (ABROGADA), ES LA PRESCRIPCIÓN DE SU FACULTAD PUNITIVA Y NO LA CADUCIDAD DE DICHO PROCEDIMIENTO POR INACTIVIDAD PROCESAL. El artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente hasta el 18 de julio de 2017, dispone que el plazo para que prescriba la facultad punitiva de la autoridad es de 3 o 5 años, dependiendo de la gravedad de la infracción, según el caso, el cual empieza a correr una vez que se cometa ésta y se suspende con los actos procesales que se realicen, reanudándose desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción; por su parte, el artículo 21, fracción III, del ordenamiento indicado fija el plazo de 45 días, con la posibilidad de ampliarlo por otro igual, para que la autoridad dicte la resolución correspondiente, sin establecer una consecuencia para el caso de que no se resuelva en ese plazo. En ese sentido, de la interpretación conjunta de los preceptos referidos se advierte que la consecuencia de que la autoridad no resuelva el procedimiento en el plazo legal es la prescripción de su facultad punitiva y no la caducidad del procedimiento por inactividad procesal; de esta manera, el plazo atinente a la prescripción inicia una vez que se cometa la infracción, se suspende con los actos procesales que se realicen y se reinicia automáticamente el día siguiente a aquel en que se dejó de actuar, incluido el incumplimiento al plazo de la autoridad para la resolución del procedimiento disciplinario, pero únicamente por el tiempo remanente del plazo total prescriptivo, es decir, si la autoridad no resuelve dentro de los 45 o 90 días previa justificación, la consecuencia será la prescripción de su facultad sancionatoria, siempre y cuando haya transcurrido el plazo genérico de 3 años o de 5 años, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida; cabe destacar que el hecho de que la autoridad no resuelva en el plazo respectivo el procedimiento sancionatorio, podría significar un incumplimiento en sus obligaciones y deberes, por el que podría hacerse acreedora a la sanción disciplinaria que corresponda de conformidad con la fracción XXIV del artículo 8, en relación con el diverso 17, de la ley de la materia. Aunado a lo anterior, la autoridad responsable del procedimiento sancionatorio no podrá emitir ningún otro acuerdo o acto tendente a interrumpir el plazo prescriptivo o dirigido a dilatar la resolución correspondiente, pues es un procedimiento en el que ya se ha cerrado la instrucción, existe la audiencia respectiva y únicamente está pendiente

el dictado de la resolución en la que se determine la existencia o no de las responsabilidades fincadas al servidor público de que se trate, lo que genera seguridad y certeza jurídica tanto a la ciudadanía como al propio servidor público investigado, pues se sabe con exactitud el momento en que la autoridad ya no podrá realizar alguna acción en contra del servidor sujeto a un procedimiento sancionatorio o, en su caso, imponer la sanción correspondiente.

Décima Época. Núm. de Registro: 2018416. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 60, Noviembre de 2018, Tomo I. Materia(s): Administrativa. Tesis: P./J. 31/2018 (10a.). Página: 12
Contradicción de tesis 361/2016. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 13 de agosto de 2018. Mayoría de seis votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones, Eduardo Medina Mora I., Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado.

De cualquier manera, esta jurisprudencia no resuelve el dilema de que caducado el procedimiento administrativo sancionador, la autoridad podría iniciar un nuevo procedimiento si la facultad sancionadora no ha prescrito, máxime si se considera lo antes apuntado en el sentido de que la Ley no señala la prescripción de la infracción propiamente dicha.

Ahora bien, la Ley no obliga a la autoridad para que en ejercicio de la facultad sancionadora verifique si ha operado la prescripción y ha lugar a declarar tal hecho, sino que se realizan las investigaciones y posteriormente se inician los procedimientos de responsabilidades, y será el justiciable quien por vía de excepción, denuncie la prescripción en el medio de defensa que interponga en contra de la resolución sancionadora.

Considero que a diferencia de otras materias, en materia de responsabilidades administrativas, al ser procedimientos que pudieran implicar actos de molestia, que culminan en la imposición de una sanción, en aras de economizar los recursos públicos y eficientar los procesos institucionales en el ejercicio de la facultad sancionadora del poder público, sí debería verificarse como un presupuesto, si ha operado o no la prescripción de las facultades que al efecto tiene la autoridad para iniciar los procedimientos sancionatorios, por repercutir directamente en su capacidad para sancionar, y evitar que se pierda tiempo y dinero en un asunto que de antemano pudiera estar destinado a ser anulado por el medio de defensa que al efecto interponga el servidor público o, en su caso, el particular sancionado.

6. CONCLUSIONES

La preclusión, la caducidad y la prescripción son tres instituciones que tienen en común la extinción de algún derecho por la inactividad del sujeto obligado en el transcurso del tiempo.

Sin embargo, se distinguen por su manera de operar y el momento en que cada una se presenta.

Mientras la preclusión y la caducidad son de carácter procesal, dado que opera durante el proceso, la prescripción extingue el derecho o la obligación sustantivos que se ejerce a través de la acción intentada procesalmente.

Por su parte, queda de manifiesto que la preclusión ocurre respecto de la falta de actividad en un acto procesal en concreto extinguiendo el derecho procesal correspondiente a dicho acto, y la caducidad se declara por la extinción de la totalidad del procedimiento en su conjunto, inclusive de los incidentes presentados durante el mismo.

Para mayor comprensión, vale afirmar:

1. Si al cabo de ciertos plazos no se ha sancionado una falta administrativa, se produce la prescripción.
2. Si al cabo de ciertos plazos la autoridad no ha iniciado un procedimiento administrativo de responsabilidades, se produce la prescripción de sus facultades para sancionar.
3. Si al cabo de ciertos plazos la autoridad no ha terminado, concluido el procedimiento de responsabilidades administrativas, o emitido la resolución correspondiente, se produce la caducidad del procedimiento.
4. Si al cabo de ciertos plazos, durante el procedimiento, alguna de las partes no ejerce un derecho o realiza un acto procesal, se produce la preclusión.

7. FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

- Becerra Bautista, José. *El Proceso Civil en México*. 12ª. ed. México: Porrúa; 1986. pp.809.
- Carnelutti, Francesco. *Derecho Procesal Civil y Penal*. Trad. Enrique Figueroa Alfonzo. Present. Leonel Pereznieta Castro. México: Harla; 1997. Biblioteca Clásicos del Derecho. Vol. 4. pp. 491.
- Carnelutti, Francesco. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Trad. Enrique Figueroa Alfonzo. Present. Leonel Pereznieta Castro. México: Harla; 1997. Biblioteca Clásicos del Derecho. Vol. 5. pp. 1184.
- Chiovenda, Giuseppe. *Curso de Derecho Procesal Civil*. Trad. Enrique Figueroa Alfonzo. Present. Leonel Pereznieta Castro. México: Harla; 1997. Biblioteca Clásicos del Derecho. Vol. 6. pp. 573.
- De Pina Castillo, Rafael y José Castillo Larrañaga. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. 29ª ed. México: Porrúa; 2014. pp.546.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. <https://dle.rae.es/?id=Zir6Ipf>. Consulta en internet realizada el 18 de marzo de 2019, 17:11 hrs.

García de Enterría Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo. 15ª ed. Madrid, España: Civitas-Thomson Reuters; 2017. Tomo II. pp. 759

Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. 10ª. ed. México: Oxford; 2015. pp.363.

Gómez Tomillo, Manuel e Íñigo Sanz Rubiales. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. 4ª ed. España: Aranzandi, Thomson Reuters; 2017. p. 1037.

Halliday, David y Robert Resnick. Fundamentos de Física. Trad. Juan de Oyarzábal Orueta y Raúl Gómez González. 5ª. ed. México: Cía. Editorial Continental, S.A. de C.V.; 1984. pp. 944.

María Díez, Manuel. El Acto Administrativo. 2ª. ed. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina; 1961. pp. 560

Nieto, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 5ª ed. Madrid, España: Tecnos; 2017. pp. 611.

Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil. 3ª ed. México: Harla; 1989. pp.459

Ovalle Favela, José. Teoría general del proceso. 7ª ed. México: Oxford Unity Press; 2015. pp. 403.

Torres Díaz Luis Guillermo. Teoría General del Proceso. México: Editorial Trillas; 2013. pp. 318.

Leyes

Código Civil Federal. DOF. 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928 y sus reformas. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_090318.pdf. Consulta en internet realizada el 17 de marzo de 2019. 11:20 hrs.

Código Federal de Procedimientos Civiles. DOF. 24 de febrero de 1943 y sus reformas. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/6.pdf>. Consulta en internet realizada el 17 de marzo de 2019. 17:14 hrs.

Código Fiscal de la Federación. DOF. 31 de diciembre de 1981 y sus reformas. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_241218.pdf. Consulta en internet realizada el 20 de marzo de 2019. 11:15 hrs.

Código Penal Federal. DOF 14 de agosto de 1931, y sus reformas. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_051118.pdf. Consulta en internet realizada el 24 de marzo de 2019. 13:00 horas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF. 5 de febrero de 1917 y sus reformas. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_140319.pdf Consulta en internet realizada el 24 de marzo de 2019. 13:41 hrs.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. DOF. 4 de agosto de 1994 y sus reformas. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf. Consulta en internet realizada el 21 de marzo de 2019. 18:05 hrs.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. DOF. 1º de diciembre de 2005, y sus reformas. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf. Consulta en internet 25 de marzo de 2019. 16:25 hrs.

Ley Federal del Trabajo. DOF. 1° de abril de 1970. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_220618.pdf. Consulta en internet realizada el 17 de marzo de 2019. 12:10 hrs.

Ley General de Responsabilidades Administrativas. DOF 18 de julio de 2016.

Acuerdo SS-3-2019. Acuerdo por el que se determina el calendario oficial para suspensión de labores para 2019, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. DOF. 15 de enero de 2019.

ENSAYOS / RESEÑAS

