

CAPITULO III PRESCRIPCION Y CADUCIDAD EN MATERIA DE SERVIDORES PÚBLICOS.

3.1 Prescripción. **3.2** Caducidad. **3.2.1** Definición de Caducidad. **3.2.2** Caducidad en la Legislación Mexicana. **3.2.2.1** Caducidad en Materia Civil Federal. **3.2.2.2** Caducidad en Materia Procesal Civil. **3.2.2.3** Caducidad en Materia Fiscal **3.2.3** Efectos de la Caducidad. **3.3** Diferencia Entre Caducidad y Prescripción. **3.4** Caducidad y Prescripción en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.1 Prescripción.

Etimológicamente, el vocablo prescripción deriva del latín *praescrito* que proviene del verbo *praescribere* que se compone de dos raíces que son *prae* y *scribere*, que significa escribir antes o al principio.

Esta figura jurídica tuvo su origen en el Derecho Romano durante el periodo llamado Formulario, mismo que duró hasta antes del fin de la Republica. Ortolán señala de los orígenes de la prescripción lo siguiente:

“A medida que Roma fue evolucionando jurídicamente, el termino “*prescriptio*”, se fue aplicando también a la extinción de la acción reivindicatoria, que era afectada hondamente por una posesión de larga duración. Transcurridos algunos años apareció en la legislación romana una figura denominada “*prescriptio longi temporales*”, introducida por los Pretores, en ellos se concedía a los poseedores con justo titulo y buena fe, una excepción oponible a la acción reivindicatoria, siempre y cuando quien la hiciere valer tuviese una posesión durante un termino de diez años entre los presentes y, veinte entre los ausentes, como se siguió la costumbre de estatuir esta excepción antes o al principio de la “formula”, también se le denomina con el término “*praescritio*”, a semejanza de la excepción extintiva de la acción “*temporales*”, después y como consecuencia de la “Constitución Teodosiana”, desapareció la perpetuidad de las acciones derivadas del “*Ius Civile*”, al establecer dicha

Constitución que el plazo de la duración de la posesión sería de treinta años, sin hacer mención alguna de la buena fe o de justo título, con motivo de lo anterior, nació otra institución que fue la “*praescriptio longuissimi temporis*.”¹

El artículo 1135 del Código Civil Federal establece que la prescripción “es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley.”

Es el mismo Código que establece dos tipos de prescripción, ya que en su artículo 1136 señala que la *prescripción positiva* es aquella adquisición de bienes en virtud de la posesión, mientras que la *prescripción negativa* es aquella que consiste en la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, el término prescripción significa el “modo de extinguirse un derecho como consecuencia de su falta de ejercicio durante el tiempo establecido por la ley.”²

El autor Nicolás Coviello, considera a la prescripción como “un medio por el cual a causa de la inactividad del titular del derecho prolongado por cierto tiempo, se extingue el derecho mismo.”³

A su vez, Gutiérrez y González, señala que la prescripción es “la facultad o el derecho que la ley establece a favor del deudor para excepcionarse válidamente y sin responsabilidad, de cumplir con su prestación, o para exigir a la autoridad competente la declaración de que ya no se le puede cobrar en forma coactiva la prestación, cuando ha transcurrido el plazo que otorga la ley para hacerlo efectivo su derecho.”⁴

¹ Ortolán, Manuel. *Explicación Histórica de las Instituciones del Emperador Justiniano*. Editorial Bibliográfica Omeba; Buenos Aires, Argentina, 1960, p. 120.

² *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, www.rae.es

³ Coviello, Nicolás. *Doctrina General del Derecho Civil*. Traducción de Felipe de Jesús Tena. 4ª ed. Editorial Hispano-Americana; México, 1949, p. 491.

⁴ Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*. 5ª ed. Editorial Cajica; Puebla, México, 1978, p. 798.

Para el derecho administrativo, de acuerdo a Martínez Morales podemos establecer que la prescripción es:

“un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones en virtud del transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley.

Esta figura tiene aplicación en el derecho administrativo a propósito del acto cuya extinción se da por medios excepcionales; por ejemplo en materia fiscal.

Consideramos que la imprescriptibilidad no es atributo del acto administrativo: debe fijarla expresamente la ley. En caso de que el texto legal sea omiso respecto a la prescripción, se estará a la supletoriedad del derecho común.”⁵

La prescripción en materia de responsabilidades administrativas, tiene su fundamento en el artículo 114 constitucional, mismo que establece: “...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. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”

De las definiciones antes establecidas del término de prescripción podemos señalar que principalmente consiste en:

Primero.- Tiene que existir un derecho a favor o una obligación a cargo de una persona determinada.

Segundo.- La ley en la materia que establece el derecho o la obligación en cuestión, establecerá a su vez un término para que se ejercite el derecho a favor o se exija el cumplimiento de la obligación que se tiene a cargo.

⁵ Martínez Morales, Rafael I. *Diccionarios Jurídicos Temáticos. Volumen 3*. 2ª ed. Editorial Oxford; México, 2002 p. 196

Tercero.- Presupone una simple abstención por parte del que tenga la facultad de ejercer el derecho o exigir la obligación. Cabe señalar que la prescripción es una simple excepción.

Cuarto.- Si se cumple el plazo establecido por la ley, las consecuencias lógicas serían las de o adquirir derechos o liberarse de obligaciones.

3.2 Caducidad.

La caducidad implica la acción o el efecto de caducar, perder su fuerza una ley o un derecho. Doctrinalmente se entiende como una sanción por la falta de ejercicio oportuno de un derecho. Lo que se busca mediante la caducidad es poner fin a largos procedimientos administrativos que afectan la seguridad jurídica de los particulares, al tener la certeza de que las autoridades no podrán ejercer sus facultades al pasar el tiempo establecido por la ley correspondiente.

Esta palabra deriva del latín *cadere*, que significa “caer” y *caducus* que quiere decir, “lo poco durable”, “lo muy anciano”, “lo pronto a perecer”.

La figura de la caducidad tiene sus antecedentes en Roma, a través de lo que se ha llamado “Leyes Caducarias”,⁶ mismas que fueron votadas bajo el gobierno de Augusto. Estas leyes lo que buscaban era alentar el matrimonio, evitar el decrecimiento de la población y regenerar las costumbres.

Las Leyes Caducarias dividieron a la sociedad en tres grupos:

1. Los *célibes*: eran los no casados o sin hijos vivos de matrimonios anteriores.
2. Los *orbis*: eran los casados sin hijos vivos.
3. Los *patres*: eran los casados y con por lo menos un hijo vivo.

⁶ Estas leyes fueron: *La Julia de Maritandis Ordinibu*, 17 a. C., y *La Papia Poppaea*, 9 d. C.

Como el objetivo de las Leyes Caducarias era alentar el matrimonio y aumentar la población, se implementaron sanciones legales para los *célibes* y los *orbi*, por ejemplo en la Ley *Julia* se les privaba a los primeros de las asignaciones que les eran otorgadas en testamentos, mientras que a los segundos, sólo les permitía recibir la mitad de las herencias o legados a los que tuvieran derecho. Mientras que los *patres* eran recompensados. Ahora bien, si los *célibes* contraían matrimonio, obtenían el derecho a heredar, mientras que los *orbi* si querían recibir el total de su herencia o legado eran obligados a tener descendencia, circunstancia que tenía que suceder dentro del termino establecido por la ley, y en caso de no hacerlo su beneficio o derecho caducaba.

Gutiérrez y González señala que la esencia de la caducidad en el derecho Romano consistía en que:

“debían asumir voluntariamente y conscientemente, el estado de casados si eran célibes, o engendrar descendientes si eran orbis, dentro del plazo que las leyes marcaban, si no lo hacían, no nacía el derecho a heredar, y su parte hereditaria, la parte respecto de la cual se creaba la incapacidad para recibirla, pasaba al padre, si es que había alguno designado en el testamento, de esta manera, los patres se veían recompensados con las partes “caducas”, y si no había patres, la parte caduca... pasaba al tesoro público.”⁷

De acuerdo con Gómez Corraliza, la noción técnica del concepto de caducidad fue elaborada por la doctrina alemana a finales del siglo XIX, y considera a Grawein como el padre del concepto jurídico de caducidad ya que fue el primero en hacer una distinción doctrinal entre las figuras de caducidad y prescripción.⁸

En la legislación mexicana, en la materia donde por primera vez se aplico el concepto de caducidad fue en cuestión de testamentos, señalando como testamento

⁷ Gutiérrez y González, Ernesto. op. cit., p. 856.

⁸ Cfr. Gómez Corraliza, Bernardo. *La Caducidad*. Editorial Montecorvo, S.A.: Madrid, 1990, p. 32.

caduco a “aquel que aunque valido no producía efectos cuando después de su otorgamiento acontecía un hecho que lo hacia ineficaz.”⁹

3.2.1 Definición del Termino Caducidad.

Rafael Bielsa, establece que en el sentido jurídico el termino caducidad se refiere a “hacer caducar un derecho es hacerlo caer, y más precisamente extinguirlo, en general por causa imputable al titular del derecho.”¹⁰

La Enciclopedia Jurídica Omeba define a la caducidad: “en sentido etimológico, llámese caduco, del latín *caducus*, a lo decrepito o muy anciano, lo poco durable. Se dice que ha caducado lo que ha dejado de ser o perdido su efectividad. Caducidad es la acción y efecto de caducar, acabarse, extinguirse, perder su efecto o vigor, sea por falta de uso, por terminación de plazo u otro motivo, alguna ley, decreto, costumbre, instrumento publico, etcétera. La caducidad pertenece al campo del dejar de ser.”¹¹

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, caducidad significa: “extinción de una facultad o de una acción por el mero transcurso de un plazo configurado por la ley como carga para el ejercicio de aquellas; de la instancia: terminación de un proceso por no realizarse ninguna actuación judicial en el mismo.”¹²

El autor Ernesto Gutiérrez y González, se refiere a la caducidad como: “la sanción que se pacta o se impone por la ley a la persona que dentro de un plazo convencional o legal, no realiza voluntariamente y conscientemente la conducta positiva para hacer que nazca, o para que se mantenga vivo un derecho sustantivo o procesal, según sea el caso.”¹³

⁹ Cruz Ponce, Lisandro. “Análisis Histórico de la Caducidad en el Derecho” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva Serie, Año XX, Número 59, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Mayo-Agosto de 1987, p. 489.

¹⁰ Bielsa, Rafael. op. cit. p. 326.

¹¹ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, 2a ed. Editorial Bibliográfica; Argentina, 1995, p. 72.

¹² *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, www.rae.es

¹³ Gutiérrez y González, Ernesto. op. cit., p. 857.

Para la materia objeto de nuestro estudio, Martínez Morales opina respecto a la caducidad lo siguiente:

“Confundida en ocasiones con prescripción, es la pérdida de un derecho por falta de actividad dentro del lapso que fija la ley para su ejercicio. Así la caducidad opera tanto para el gobernado como para la administración.

Esta manera anormal de concluir los actos administrativos obedece a la inconveniencia práctica de perpetuar la posibilidad de actuar en un determinado asunto. Como figura jurídica, se usa en otras ramas del derecho, puede revestir ciertas modalidades en derecho comparado y es la ley la que fija el termino en que ha de operar.”¹⁴

Una vez analizados los conceptos de caducidad elaborados por diversos tratadistas podemos establecer que los elementos básicos de la caducidad consisten en:

Primero.- Tiene que existir un derecho. Tal derecho puede ser conocido o desconocido por su titular, pero es un derecho propio y que una ley establece a su favor.

Segundo.- La misma ley que establece el derecho, implanta un plazo para el ejercicio del mismo, con el fin de que se resuelvan de forma pronta las situaciones y relaciones jurídicas existentes.

Tercero.- Si no se ejerce el derecho dentro del plazo señalado por la ley, se da la pérdida de ejercicio del derecho, y esto se entiende como una forma de garantizar el debido ejercicio de derechos y obligaciones que cada titular tenga dentro del plazo establecido en la ley, y como sanción a la omisión del cumplimiento, se da la pérdida del derecho.

¹⁴ Martínez Morales, Rafael I., op. cit., p. 20.

3.2.2 Concepto de Caducidad en la Legislación Mexicana.

3.2.2.1 Caducidad en Materia Civil Federal.

En la Legislación Mexicana el concepto de caducidad no tiene un significado único, sino que depende de la materia que se estudie, ya que por ejemplo, en el derecho civil, se designa con el concepto de caducidad a los plazos especiales que difieren de la prescripción, y en la teoría de las obligaciones, se refiere a una forma de extinción de las mismas.

La caducidad también adquiere otra acepción dentro de la misma legislación civil ya que en materia de sucesiones, los artículos 1495, 1497 y 1498 del Código Civil Federal hacen referencia a testamentos caducos, siendo estos los que siendo validos pierden después su eficacia.

El artículo 1946 del Código Civil Federal, establece la caducidad de las obligaciones condicionales, y de acuerdo a Cruz Ponce “le da un nuevo significado a la expresión de caducidad al considerarla como sinónima de extinción del derecho.”¹⁵

Dentro del Capítulo Segundo denominado “Disposiciones comunes de los documentos registrables” del Título Segundo llamado “Del Registro Público”, el artículo 3029 se refiere a que las anotaciones preventivas¹⁶ se extinguen por cancelación, por caducidad o por su conversión en inscripción, y el artículo 3035 del Código en comento, establece las reglas y casos en que opera la caducidad dentro de este capítulo; y el efecto que produce de acuerdo a este artículo es que “... la caducidad produce la extinción del asiento respectivo por el simple transcurso del tiempo...”

En materia de poder otorgado por persona ausente, se extingue este por la expiración del plazo de duración, tal y como esta establecido en los artículos 654 y 655 del Código Civil Federal.

¹⁵ Cruz Ponce, Lisandro. op. cit., p. 511.

¹⁶ Las anotaciones preventivas que se harán ante el Registro Público se encuentran contenidas en el artículo 3043 del Código Civil Federal.

De lo que se puede deducir que la caducidad en la materia civil, puede ser considerada como la extinción de un derecho u obligación por el cumplimiento del plazo establecido en la ley.

3.2.2.2 Caducidad en Materia Procesal Civil.

Dentro del derecho procesal civil, se encuentra la figura de la caducidad en el Capítulo Tercero del Título Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles¹⁷ de los artículos 373 al 378; mismos que establecen cuándo opera la caducidad dentro del proceso y cuales son las reglas aplicables la misma, refiriéndose de esta manera a la caducidad de la instancia.

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

- I. Por convenio o transacción de las partes, y por cualquiera otra causa que haga desaparecer substancialmente la materia del litigio;
- II. Por desistimiento de la prosecución del juicio, aceptado por la parte demandada. No es necesaria la aceptación cuando el desistimiento se verifica antes que se corra traslado de la demanda;
- III. Por cumplimiento voluntario de la reclamación antes de la sentencia, y
- IV. Fuera de los casos previstos en los dos artículos precedentes, cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento, no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, así sea con el solo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente.

¹⁷ Código Federal de Procedimientos Civiles. Nuevo Código publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de febrero de 1943. Última reforma publicada DOF 18-12-2002

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

Lo dispuesto por esta fracción es aplicable en todas las instancias, tanto en el negocio principal como en los incidentes, con excepción de los casos de revisión forzosa. Caducado el principal caducan los incidentes. La caducidad de los incidentes sólo produce la del principal, cuando hayan suspendido el procedimiento en éste.”

Por lo tanto como lo afirma Ovalle Favela podemos señalar que la caducidad en la materia procesal se entiende como un sinónimo de perención, la cual sobreviene porque se ha abandonado la instancia, también se puede considerar como una figura jurídica que opera en el proceso a causa de la inactividad procesal de las dos partes durante un periodo de tiempo más o menos prolongado.¹⁸

3.2.2.3 Caducidad en Materia Fiscal.

En el derecho fiscal, la caducidad se enfoca a la pérdida del derecho de la autoridad para seguir haciendo uso de sus facultades de comprobación una vez concluido el término establecido por la ley. Tiene su fundamento en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación,¹⁹ mismo que dispone:

“Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquél en que...”

Aunque en el citado precepto legal, no se refiere textualmente a la figura de la caducidad, después de haber analizado diversos conceptos se puede considerar que si existe la caducidad en la legislación fiscal ya que derivado del análisis del texto legal,

¹⁸ Ovalle Favela, José. *Derecho Procesal Civil*. 5ª ed. Editorial Harla; México, 1994.

¹⁹ Nuevo Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, última reforma publicada en el DOF el 01 de diciembre de 2005.

encontramos que existe una sanción a la autoridad fiscal consistente en la pérdida del derecho para ejercitar sus facultades de comprobación como consecuencia del transcurso del periodo establecido para que la autoridad realice sus funciones de comprobación.

Para, complementar esta idea, se puede tomar en cuenta el criterio emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al establecer lo siguiente:

“CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. CUANDO OPERAN, CONFORME A LOS ARTICULOS 67 Y 146 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. DIFERENCIA ENTRE ESTAS FIGURAS JURIDICAS.”²⁰

La caducidad es la sanción que la ley impone al fisco por su inactividad e implica necesariamente la pérdida o la extinción para el propio fisco, de una facultad o de un derecho para determinar, liquidar o fijar en cantidad líquida una obligación fiscal. Esta figura jurídica, que debemos aclarar que pertenece al derecho adjetivo o procesal (a diferencia de la prescripción que pertenece al derecho sustantivo), se encuentra contemplada en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, dicho numeral establece el plazo de cinco años para que se extingan las facultades de las autoridades fiscales para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracción a dichas disposiciones. Para el cómputo del plazo de cinco años, el artículo en comento señala tres supuestos que son: el primero, los cinco años comenzarán a contarse a partir del día siguiente a aquél en que se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga obligación de hacerlo (extinguiéndose por ejercicios completos); en el segundo supuesto, comenzarán a contarse a partir del día siguiente en que se presentó o debió presentarse la declaración o aviso que corresponda a una

²⁰ Semanario Judicial de la Federación, 8ª Época, VII parte, Junio de 1991, p. 222, Tesis Aislada.

contribución que no se calcule por ejercicios, o bien, a partir de que se causaron las contribuciones cuando no exista la obligación de pagarlas mediante declaración; y el tercer caso, se contarán los cinco años a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera cometido la infracción a las disposiciones fiscales, o bien, en que hubiese cesado su consumación o realizado la última conducta o hecho. Este plazo de cinco años para que opere la caducidad de las facultades de la autoridad fiscal, fue prolongado a diez años en los siguientes casos: 1) Cuando el contribuyente no haya presentado su solicitud ante el Registro Federal de Contribuyentes. 2) Cuando el contribuyente no lleve contabilidad. 3) Cuando no presente alguna declaración del ejercicio, estando obligado a presentarla, en este caso los diez años comenzarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que se debió haber presentado la declaración del ejercicio. Ahora bien, dicho plazo para la extinción de las facultades de las autoridades fiscales queda suspendido cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio, esto es, con la interposición de cualquier recurso administrativo o la promoción de un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o bien juicio de amparo se suspenderá el plazo. Por otra parte, debemos recordar que la ley concede a las autoridades fiscales facultades investigadoras y verificadoras, como son el practicar visitas domiciliarias, solicitar informes a los contribuyentes, etcétera. Estas facultades también se extinguen en un plazo de cinco años por caducidad, excepción hecha de las facultades para investigar hechos constitutivos de delitos en materia fiscal, las cuales no se extinguen conforme al numeral 67 del Código Fiscal, sino de acuerdo con los plazos de prescripción de los delitos de que se trate, conforme al artículo 100 de dicho ordenamiento. Por último, resta decir que el precepto a estudio concede a los contribuyentes la oportunidad para solicitar que se declare que se han extinguido las facultades de las autoridades para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones fiscales.”

De lo expuesto en los últimos apartados se puede concluir que a pesar de que la figura jurídica de la caducidad, difiere en cada materia, ésta tiene el mismo objetivo,

que consiste en establecer una sanción, por la falta de ejercer un derecho, en el término establecido en la legislación correspondiente.

3.2.3 Efectos de la caducidad.

Como ha quedado claro en las definiciones antes expresadas y del análisis hecho acerca de los elementos de la caducidad, podemos considerar que al momento en que opera la caducidad, el principal efecto es que la autoridad que se encuentra desahogando el procedimiento respectivo, queda impedida para pronunciarse al respecto, es decir, pierde el derecho a emitir resolución alguna.

Lo anterior se deriva de que “la eficacia de la caducidad va indisolublemente unida a la existencia de un termino perentorio para el ejercicio de un derecho, de una facultad o de una potestad, transcurrido el cual ya no es posible dicho ejercicio.”²¹

En este sentido, al ser nuestro objeto de estudio la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, concretamente el procedimiento administrativo establecido en su artículo 21, el efecto antes mencionado recaería sobre el Órgano Interno de Control y el Área de Responsabilidades correspondiente, ya que es éstos son los facultados para determinar si existió o no la responsabilidad administrativa por parte del servidor publico.

Gómez Corraliza establece que el efecto producido por la caducidad sería que “una vez transcurrido el plazo sin haberse ejercitado el derecho o realizado el acto sujeto a caducidad, ésta determina sencillamente su extinción.”²²

Después de analizar los conceptos, los elementos y los efectos de la caducidad, podemos emitir una definición de caducidad dentro de la materia administrativa que a mi parecer sería:

²¹ R. Falcón y Tella. *La Prescripcion en Materia Tributaria*. La Ley: Madrid, 1992. p. 49. Citado por García Novoa, César. *El principio de Seguridad Jurídica en Materia Tributaria*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A. Madrid, 2000. p. 248.

²² Gómez Corraliza, Bernardo. op. cit. p. 443.

Caducidad Administrativa: figura procedimental que consiste en la pérdida del derecho de la autoridad administrativa, para pronunciar resolución alguna en el procedimiento administrativo disciplinario, donde resuelva la situación jurídica del servidor público sujeto a dicho procedimiento por dejar transcurrir el plazo establecido en la ley correspondiente.

3.3 Diferencias entre caducidad y prescripción.

Aunque puede considerarse que exista una cierta confusión entre ambas figuras jurídicas, después del breve análisis realizado a cada una, podemos establecer de manera concreta algunas características que diferencian una figura de la otra.

1. La caducidad pone fin a la instancia y de cierta forma la inutiliza; mientras que con la prescripción, es la acción la que se extingue.
2. La caducidad se puede hacer valer de oficio o a petición de parte; mientras que la prescripción solo puede hacerse valer a petición de parte.
3. Con la caducidad se da la pérdida de todos los derechos procesales, a causa de la inactividad de las partes de un juicio; con la prescripción se obtiene la pérdida de un derecho sustancial por el transcurso del tiempo.
4. Los derechos que sirven de objeto a la caducidad pueden ser patrimoniales o no patrimoniales, mientras que los afectados por la prescripción son siempre de carácter patrimonial.
5. La figura de la caducidad es irrenunciable, mientras que el interesado puede renunciar a la prescripción.
6. Los plazos para que se de la caducidad no pueden suspenderse; mientras que la prescripción admite suspensión.

7. La caducidad por lo general es de corto tiempo; y la prescripción puede ser de corto o largo plazo.
8. La caducidad extingue plena y radicalmente el derecho o poder de que se trate, mientras que la prescripción, mientras no sea aceptada, no produce realmente la extinción del derecho, sino que deja a éste en una situación precaria.

Ahora bien, en diversas tesis jurisprudenciales podemos encontrar las siguientes diferencias que se han expresado respecto a los términos caducidad y prescripción:

“...la diferenciación entre la caducidad y la prescripción extintiva, y si bien no puede hablarse de una separación definida entre ambas instituciones, puede decirse, sin pretender establecer definiciones exactas, que mientras la última acaba o termina un derecho o acción por el transcurso del tiempo, la caducidad también extingue el derecho o acción, por la inactividad o incumplimiento de la condición a que convencionalmente queden sujetos, condiciones entre las que bien puede estar comprendido el elemento tiempo...”²³

“Caducidad y prescripción son nociones diversas, pues mientras la primera consiste en la pérdida del derecho por no haber realizado el acreedor determinados actos que la ley o el contrato en que se haya originado establezca, la segunda es también la pérdida del derecho, pero por el simple transcurso del tiempo y la inactividad del acreedor al no ejercitar tal derecho.”²⁴

“La caducidad consiste en que para determinadas relaciones jurídicas, la ley o la voluntad del particular preestablece un término fijo dentro del cual una acción pueda promoverse de modo que expirado el plazo no es ejercitable ya aquélla en forma alguna, y con esto se prescinde de toda consideración de negligencia en el titular o de imposibilidad en que éste se halla, mirándose únicamente el hecho del transcurso del término, pudiendo

²³ Semanario Judicial de la Federación. 5ª Época. Tomo LXX, p. 2075, Tesis Aislada.

²⁴ Semanario Judicial de la Federación. 6ª Época. 5ª Parte, VI, p. 17, Tesis Aislada.

decirse pues, que la pretensión a cuyos ejercicios se prefija un término, hace originariamente con esta limitación de tiempo, de modo que no puede ser hecha valer cuando haya transcurrido, contrariamente a la prescripción, en que el derecho nace con duración indefinida y sólo se pierde cuando hay negligencia en usarlo.”²⁵

“...la prescripción supone un hecho negativo, una simple abstención que en el caso de las acciones consiste en no ejercitarlas (en el de las obligaciones en no exigir su cumplimiento), y la caducidad supone un hecho positivo para que no se pierda la acción, (...) de aquí el porqué de que la prescripción sea una típica excepción y la caducidad una inconfundible defensa, (...) cuando se trata de la prescripción se trata de intereses puramente personales y privados y por eso se admite no sólo su suspensión, sino también su interrupción...”²⁶

“...del análisis de estas dos figuras jurídicas, se advierten dos diferencias fundamentales, que mientras la caducidad se refiere a la extinción de las facultades de la autoridad para determinar, liquidar o fijar en cantidad líquida una obligación fiscal, por el simple transcurso del tiempo (en unos casos cinco años y en otros diez años), la prescripción se refiere a la extinción de una obligación fiscal a cargo del contribuyente, también por el transcurso del tiempo (cinco años); y la segunda que la caducidad se suspende con la interposición de algún recurso administrativo o juicio, y el término para la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que se le notifique al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste.”²⁷

²⁵ Semanario Judicial de la Federación. 6ª Época. 5ª Parte, XII, p. 48, Tesis Aislada.

²⁶ Semanario Judicial de la Federación. 6ª Época. 4ª Parte XXXIII, p. 90, Tesis Aislada.

²⁷ Semanario Judicial de la Federación, 8ª Época, VII parte, p. 222, Tesis Aislada.

3.4 Caducidad y Prescripción en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 114 constitucional en su último párrafo establece:

“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. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”

Este artículo es la base constitucional para que opere la prescripción en la materia de responsabilidad de los servidores públicos; dispositivo que señala que la Ley en la materia, en este caso la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establecerá los plazos para que opere la prescripción, previendo una excepción, que consiste en que si los actos u omisiones fuesen graves, el plazo de prescripción no podrá ser inferior a tres años.

En materia de responsabilidad administrativa de servidores públicos, encontramos que la prescripción se encuentra regulada en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos²⁸ que a la letra establece:

“Artículo 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieran cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieran cesado, si fueren de carácter continuo.

²⁸ En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encontraba la prescripción regulada por el artículo 78, mismo que quedo sin efectos en virtud del artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas que deroga el Título Cuarto de la LFRSP, y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el ultimo acto procedimental o realizado la ultima promoción.”

El citado artículo se refiere a:

- a) Las facultades de la autoridad para imponer las sanciones establecidas prescriben en 3 años, mismos que empiezan a correr a partir del momento en que se haya generado la conducta, o el momento en que cesó, en el supuesto de las infracciones de carácter continuo, no importando la fecha en que la autoridad haya tenido conocimiento de la conducta realizada por el servidor público.
- b) Si es una infracción grave, el término de prescripción será de cinco años.
- c) La prescripción será interrumpida si se da inicio al procedimiento administrativo previsto por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Respecto a la interrupción de la prescripción, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala en el último párrafo del artículo 34, que la prescripción se interrumpirá al iniciarse el procedimiento establecido en el artículo 21. Ante esta situación, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en tesis aislada que se refiere al artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicada por analogía a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que el cómputo de la prescripción se interrumpe con la citación del presunto responsable a la audiencia de ley, acto con el cual se inicia el procedimiento establecido en la misma ley, ya que es el primer acto en que la autoridad

le hace saber al servidor publico los hechos que se le imputan.²⁹ Otra tesis aislada en su contenido establece: “lo que interrumpe la prescripción es la notificación del acto de inicio”³⁰ es decir, hace referencia a la notificación que se le hace al servidor público de la existencia de un procedimiento administrativo iniciado en su contra.

Una vez que se interrumpe el plazo de prescripción, éste vuelve a computarse a partir de que fenece el término con el que cuenta la autoridad para emitir su resolución y notificarla, tal y como se desprende de los diversos criterios de nuestros Tribunales así los cuales señalan:

“el cómputo del plazo para la prescripción de las facultades sancionadoras deberá reiniciar no el día siguiente a aquel en el que se celebró la audiencia de ley, sino después de los treinta y tres días que tiene la autoridad para dictar resolución y notificarla...”³¹

Por otra parte, si bien es cierto, la figura de la caducidad no se encuentra establecida en la citada ley en forma expresa, también lo es que el artículo 21 en su fracción III, en lo que se refiere al procedimiento administrativo, señala un plazo de 45 días hábiles para que la autoridad resuelva si existió o no la responsabilidad administrativa que se le imputa al servidor publico que se encuentra sujeto a dicho procedimiento, y un plazo de 10 días para notificarle dicha resolución; por lo que de la simple lectura del contenido del citado artículo podemos suponer que ante el incumplimiento del plazo establecido en la ley, se tendría como consecuencia la caducidad de las facultades de la autoridad para emitir alguna resolución, sin embargo, en ninguna parte del texto de la fracción en cita, se establece la consecuencia lógica que deberá ocurrir en caso de que la autoridad no resuelva dentro del plazo establecido, lo cual permite a las autoridades actuar a su libre arbitrio, dejando a los servidores públicos en un evidente estado de inseguridad e incertidumbre jurídica.

²⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Agosto de 2002, 9ª época, Tesis I.7o.A.178 A, p. 1347

³⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Marzo de 2002, 9ª época, Tesis I.4º.A.343 A, p. 1427

³¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Agosto de 2001, 9ª época, Tesis I.2o.A.27 A, p. 1410

Por lo tanto, debería regularse expresamente la figura de la caducidad dentro del procedimiento administrativo establecido por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y así el servidor público sujeto al mismo, no se encontraría en un estado de incertidumbre jurídica, ya que, de lo contrario, al no existir sanción alguna para la autoridad que incumple con los plazos establecido en el numeral de referencia, se le permite a ésta que pueda ejercer sus facultades sancionadoras en cualquier momento, lo cual vulnera la garantía de seguridad jurídica del gobernado; situación que será analizada a fondo, en los próximos capítulos del presente trabajo de investigación.

Ahora bien, no obstante que la norma es omisa en cuanto a la consecuencia que deviene de la falta de resolución en el plazo señalado, lo que deja a los servidores públicos en un estado de incertidumbre jurídica e inseguridad total, toda vez que pueden pasar meses o años sin que exista la resolución que ponga fin al procedimiento disciplinario, tenemos que, en el caso de que la autoridad administrativa no emita su resolución en tiempo, el servidor público puede interponer Juicio Contencioso Administrativo, en el cual se haga valer la violación por parte de la autoridad a los términos previstos por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este sentido, y en respeto a la garantía de seguridad jurídica, así como a la certidumbre jurídica y legalidad de las actuaciones de las autoridades administrativas, la Sala Competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, en atención a lo previsto por la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de lo Contencioso Administrativo, la cual señala:

Artículo 51.- “Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

...

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las

disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.”

De lo que se desprende que en el supuesto de que la autoridad administrativa emita su resolución fuera del plazo concedido por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es dable sostener que la resolución impugnada se dictó en contravención de las disposiciones aplicables, ya que no se respetaron los plazos establecidos en la Ley de la Materia, y por ende se encuadró en la hipótesis establecida en el artículo 51 fracción IV de la Ley Federal de lo Contencioso Administrativo, con independencia de que existiera o no la pérdida del derecho, de la propia autoridad administrativa para sancionar.

Para determinar, si el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respeta o no las garantías de seguridad y certeza jurídica, en el siguiente capítulo se analizarán dichas garantías, y se hará el análisis del citado artículo en relación con las garantías en comento.