

CAPITULO V ANALISIS JURÍDICO DE LA FRACCION III DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

5.1 Análisis Constitucional del Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. **5.2** Propuesta de Reforma de la Fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. **5.3** Recurso de Revocación y Juicio de Nulidad.

5.1 Análisis Constitucional de la Fracción III del Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este capítulo se realizará un análisis respecto a la existencia o ausencia de alguna violación constitucional a las garantías de seguridad jurídica de los servidores públicos que se encuentren sujetos a un procedimiento administrativo disciplinario, y en concreto que se encuentren en la etapa final del mismo, es decir, que la autoridad administrativa competente esté por pronunciarse en cuanto a la existencia o no de responsabilidad por parte del servidor publico.

En otras palabras, el presente análisis se centrará en la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que es esta fracción la que establece el período de tiempo con el que cuenta la autoridad para resolver dichos procedimientos.

La fracción III, señala:

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

- III. “Desahogadas las pruebas que fueron admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes

sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

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

Esta fracción comprende:

- El plazo de 45 días hábiles con que cuenta la autoridad para resolver en cuanto a la existencia o no de responsabilidad por parte del servidor público, el cual empieza a correr una vez desahogadas las pruebas.
- El plazo de 10 días hábiles para notificar la resolución.
- La facultad de la autoridad para ampliar el plazo de 45 días hábiles, hasta por otros 45 días hábiles, cuando exista causa justificada.

De esto se entiende que la Ley vigente le otorga a la autoridad un plazo mayor al establecido por la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para poder resolver de manera eficiente los procedimientos disciplinarios que le correspondan. Y así al momento de pronunciarse respecto la responsabilidad o no del servidor público, existe un estudio profundo de todas las actuaciones, pruebas y elementos aportados durante la tramitación del procedimiento, y así resolver respetando los principios de motivación y fundamentación que rigen a las resoluciones administrativas. Y a pesar de los 45 días hábiles, la ley le otorga a la autoridad competente, la facultad de ampliar el plazo hasta por otros 45 días hábiles, siempre y cuando exista causa justificada para hacerlo. Cabe señalar que al hacer mención el legislador de la existencia de una causa justificada, resulta lógico considerar que se

refiere a circunstancias realmente trascendentes, tales como la solicitud de más información, la aportación de más documentos que ayuden a emitir una resolución conforme a derecho y no que se argumenten causas tales como una carga excesiva de trabajo, demasiados documentos para analizar, entre otras circunstancias.

Por otra parte, de la lectura de la citada fracción, podemos concluir que no existe sanción alguna en caso de que la autoridad no resuelva dentro del término establecido, y como consecuencia no se le prohíbe a la autoridad poder resolver respecto a la existencia o no de responsabilidad por parte del servidor público, aún después de que el término haya concluido.

Esta situación tiene como consecuencias que la autoridad competente no se encuentre forzada a cumplir con los plazos señalados por la ley para emitir sus resoluciones, cuidando únicamente el plazo previsto para la prescripción. Ante esta situación, se puede dar un claro desequilibrio procesal, ya que en lo que respecta a los plazos que se le otorgan al servidor público se establece claramente que consecuencias acarrea el incumplimiento de los mismos, y para con la autoridad no ocurre lo mismo. Y por último, al no resolver en los tiempos y formas que establece la ley, se incurre en una clara violación de las garantías de seguridad jurídica del servido público que se encuentra sujeto a dicho procedimiento.

Problemática que existe desde la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en la fracción II de su artículo 64 establecía:

Artículo 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

- II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Analizando la situación en que se incurre, es de considerarse que existe una clara violación a lo establecido por los artículos 14 y 16 constitucionales, mismos que consagran las garantías de seguridad y certeza jurídica, ya que de la lectura de los preceptos legales citados, no se encuentra una consecuencia lógica por el incumplimiento del plazo de los 45 días hábiles para resolver el asunto y de los 10 días hábiles para notificar dicha resolución. Este plazo como ya quedo establecido, empezará a correr una vez que el termino probatorio de 5 días hábiles a concluido, y a partir de ese momento la autoridad tendrá el plazo de 45 días hábiles para resolver sobre la responsabilidad o no del servidor publico y 10 días para notificar dicha resolución y en caso de que lo estime necesario y presentando causa justificada, podrá ampliar hasta por otros 45 días hábiles el plazo mencionado.

Ahora bien, como ya quedo analizado en el Capitulo Tercero del presente trabajo de investigación, la caducidad es considerada como una sanción consistente en la pérdida del derecho para resolver un asunto por parte de la autoridad, por la falta de ejercicio del mismo. Por lo que aplicado al análisis de la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, podemos considerar que la caducidad es la consecuencia lógica, como sanción, a la autoridad por no cumplir con sus facultades dentro del término establecido en la ley, y así velar por las garantías de legalidad y seguridad jurídica de los servidores públicos, consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Esta situación, ha sido considerada por el Poder Judicial Federal, que ha emitido un criterio jurisprudencial respecto a lo establecido por el artículo 64 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ahora artículo 21 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual establece:

“PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SÍ.”¹

De conformidad a lo establecido por el artículo 78, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se refiere a la prescripción de las facultades de la autoridad para imponer las sanciones que esa ley prevé, se desprende que caducidad y prescripción son dos figuras jurídicas diferentes, ya que la caducidad es la pérdida de la facultad para resolver de la autoridad que se da, de acuerdo a lo que establece el artículo 64, fracción II, del mismo ordenamiento legal, que le otorga a la secretaría que haya instrumentado el procedimiento de responsabilidad, un plazo de treinta días hábiles; para imponer o no al infractor sanciones administrativas; o sea la pérdida de la facultad de la autoridad para sancionar a los funcionarios en los términos que ese precepto prevé, es decir es la abstención de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios; en cambio la prescripción es la pérdida de la facultad de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1364/97. Jorge Enrique Padilla López. 18 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: Ramón E. García Rodríguez.”

La Tesis Jurisprudencial arriba transcrita nos permite concluir que la figura de la caducidad, si estaba contemplada en la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo referente a la fracción II de su artículo 64; criterio que nos sirve como referencia para el actual artículo 21 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en cuanto establece que una vez que se inicia el procedimiento administrativo en contra de un servidor publico, la autoridad competente tiene un plazo de 45 días hábiles para resolver y de 10 días

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 9ª época, Tomo IX, Enero de 1999, Tesis I.4o.A.253 A, p. 897.

hábiles para notificar dicha resolución. Y por lo tanto, de acuerdo al criterio en comento, si la autoridad no resuelve dentro del periodo establecido legalmente, caduca la facultad que tiene para imponer las sanciones administrativas, y por lo tanto pierde el derecho para sancionar al servidor publico.

En contra a lo argumentado, existe una jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el siguiente sentido:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CADUCA UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO POR EL ARTÍCULO 64, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE EN EL ÁMBITO FEDERAL HASTA EL 13 DE MARZO DE 2002.”²

El procedimiento de responsabilidad administrativa, en cuanto tutela los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servicio público, es de pronunciamiento forzoso, pues su materia la constituye una conducta respecto de la cual existe el interés general en que se determine si resulta o no contraria a los deberes y obligaciones del servidor publico. Por tanto, la omisión de la autoridad sancionadora de dictar resolución dentro del plazo de treinta días hábiles siguientes al cierre de la instrucción, previsto en el artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no produce la caducidad de la facultad para emitir aquélla, por no preverlo así alguna disposición y porque el único limite a la potestad sancionadora administrativa del Estado es la prescripción contenida en el artículo 78 de la ley mencionada, sin que lo anterior signifique que la autoridad tenga la facultad arbitraria de alargar indefinidamente su actuación pues el plazo de prescripción reinicia a partir de que se notifica al servidor publico la incoación del procedimiento disciplinario relativo.

² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 9ª época, Tomo XXI, enero de 2005, Tesis 2a./J.206/2004, p. 576.

Contradicción de tesis 188/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 1o. de diciembre de 2004. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Edgar Corzo Sosa.

Tesis de jurisprudencia 206/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de diciembre de dos mil cuatro.”

Este criterio resulta del todo desafortunado ya que nuestro máximo tribunal considera que no existe la figura procesal de la caducidad, y por lo tanto no hay sanción alguna para la autoridad competente por el incumplimiento de sus facultades sancionadoras. De acuerdo a lo establecido en la Ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis que dio origen a la jurisprudencia antes citada, la Segunda Sala tuvo como fundamentos para determinar la no existencia de la figura de la caducidad los siguientes:

1. Que el procedimiento de responsabilidad administrativa, en cuanto tutela los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servicio público, es de cumplimiento forzoso, pues lo que da origen al procedimiento disciplinario es la existencia de una conducta respecto de la cual existe un interés general en que se determina si resulta o no contraria a los deberes y obligaciones del servidor público.
2. Que de lo dispuesto por el artículo 64, ni en lo dispuesto en cualquier otro artículo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se aprecia que la consecuencia de la inobservancia al plazo aludido sea la caducidad o la pérdida de la facultad para resolver el procedimiento. Y por lo tanto, ante tal inexistencia, y tomando en cuenta la trascendencia de los pronunciamientos sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, los cuales son de orden público, no puede

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

3. Que el artículo 78 previene la figura de la prescripción como límite al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, y así se evita que la autoridad se encuentre ante la posibilidad de que pueda imponer sanciones en cualquier momento.
4. Que sostener que la facultad para sancionar por parte de la autoridad se puede perder por caducidad, es restarle eficacia al procedimiento disciplinario, pues no puede desconocerse que, en ocasiones, el volumen de pruebas desahogadas, así como la complejidad de algunos procedimientos, pueden hacer humanamente imposible pronunciar la resolución que corresponda dentro del plazo legal.

Cabe hacer mención que esta jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se refiere al artículo 64 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, texto vigente hasta el 13 marzo del 2002, por lo que no es aplicable al texto vigente del artículo 21 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino que solamente sirve como referencia, por lo que es necesario e indispensable que se dicte nueva jurisprudencia al respecto, con fundamento en la ley vigente, en donde se analice a fondo lo que implica dejar a la arbitrariedad de las autoridades el plazo para poder sancionar a los servidores públicos que se encuentren sometidos a un procedimiento administrativo disciplinario.

Resulta increíble, que nuestro máximo tribunal, decida en la jurisprudencia antes citada, que el único límite que tiene la autoridad para resolver respecto a la existencia o no de responsabilidad de un servidor público, sea la prescripción, y así se tenga por respetada la seguridad jurídica del servidor público. Y que dentro de sus argumentos, aluda a razones como “la complejidad de los asuntos” o “el volumen de las pruebas”. Ya que en estos casos, la ley faculta a la autoridad para que pueda ampliar el término para resolver y así hacer un estudio completo del caso concreto y poder resolver en tiempo y forma legal. Por lo tanto, la corte no puede considerar que se

cumple el principio de seguridad jurídica, basándose simplemente en la existencia de la figura de la prescripción en la ley, ya que como señala García Novoa, “la seguridad jurídica no sólo exige que existan estos plazos máximos que comúnmente se referirán a procedimientos, sino que la norma debe anudar a su incumplimiento la consecuencia típica, que es la caducidad. La caducidad (...) es consecuencia ineludible del principio de seguridad jurídica.”³

De la misma forma, el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Segundo Circuito, emitió una tesis jurisprudencial en el siguiente sentido:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OPORTUNIDAD PARA DICTAR RESOLUCIONES EN ÉL, DESPUÉS DE TRANSCURRIDO EL TÉRMINO DE TREINTA DÍAS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN II DEL CITADO PRECEPTO.”⁴

El artículo 64, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece: "La secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento: ... II. Desahogadas las pruebas si las hubiere, la secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, a su representante designado por la dependencia y a su superior jerárquico."; de la transcripción anterior se advierte que el legislador no prevé sanción alguna para el caso de que el acto se dicte fuera del plazo de treinta días y además, ello no implica de ninguna manera, que si la autoridad administrativa no dicta resolución en dicho término, ya no puede hacerlo posteriormente, toda vez que de la

³ García Novoa, César. op. cit. p. 237.

⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 9ª época, Tomo VIII, Diciembre de 1998, Tesis II.A.35 A p. 1077.

lectura integral del referido numeral no se desprende que exista alguna sanción en caso de que no se dicte dentro del plazo, lo que conduce a concluir que aun después de los treinta días, la autoridad demandada está en posibilidad de dictar resolución en el procedimiento administrativo.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Revisión fiscal 7/98. Director Jurídico y Consultivo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en representación del Procurador General de Justicia y del Contralor Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 26 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Darío Carlos Contreras Reyes. Secretaria: América Elizabeth Trejo de la Luz.”

Este criterio emitido por el Tribunal Colegiado, resulta completamente inaceptable, ya que simplemente se limita a reproducir lo que dice el texto legal y no hace un estudio más a fondo, analizando debidamente las consecuencias y alcances jurídicos que tiene el permitir a la autoridad resolver los asuntos fuera del periodo establecido en la ley correspondiente.

En el momento en que el Tribunal Colegiado, permite que la autoridad pueda resolver los asuntos, aún cuando el término establecido en la ley correspondiente haya concluido, está vulnerando la esfera jurídica del gobernado, en este caso específico del servidor público, ya que la autoridad al resolver fuera del período otorgado por la ley, estaría violando las garantías de seguridad jurídica y de legalidad consagradas en el artículo 16 constitucional, las cuales se encargan de proteger al gobernado de actos arbitrarios por parte de la autoridad. Y este sería el caso en que nos encontraríamos, en virtud de que si la autoridad no se apega al plazo establecido por el legislador, para resolver el procedimiento disciplinario administrativo, el servidor público sujeto al mismo se encontraría a merced de la arbitrariedad de la autoridad, en cuanto a la fecha de resolución de su situación jurídica.

Aunado a todo lo anterior, lo que resulta completamente contradictorio, es que la Segunda Sala de la Suprema Corte, resuelve de manera totalmente contraria un asunto similar al que nos ocupa, ya que en una tesis jurisprudencial referente al procedimiento administrativo seguido en la materia aduanera establece lo siguiente:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE RECAIGA A ÉSTE, FUERA DEL PLAZO DE CUATRO MESES, PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 155 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE EN 1996 Y 153, TERCER PÁRRAFO, DEL MISMO ORDENAMIENTO, VIGENTE EN 1999 Y EN 2000, CONDUCE A DECLARAR SU NULIDAD LISA Y LLANA.⁵

Los artículos 155 de la Ley Aduanera vigente en 1996 y 153, tercer párrafo, del mismo ordenamiento, vigente en 1999 y en 2000, disponen que, tratándose de un procedimiento administrativo en materia aduanera, en los supuestos en que el interesado no desvirtúe mediante pruebas documentales los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas distintas, las autoridades aduaneras dictarán resolución en un plazo que no exceda de cuatro meses a partir de la fecha en que se levante el acta de embargo respectiva, determinando, en su caso, las contribuciones y las cuotas compensatorias omitidas e impondrán las sanciones que procedan. En este contexto, aun cuando los preceptos citados no establecen sanción expresa para el caso de que la autoridad no dé cumplimiento dentro del plazo previsto en la ley, tal ilegalidad ocasiona la nulidad lisa y llana de aquella resolución, en términos de la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, ya que estimar lo contrario implicaría que las autoridades pudieran practicar actos de molestia en forma indefinida, quedando a su arbitrio la duración de su actuación, lo que resulta violatorio de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de lo dispuesto en los preceptos de la Ley en mención que delimitan temporalmente la actuación

⁵ Semanario Judicial de la Federación. 9ª época, Tomo XVI, Diciembre de 2002, Tesis 2a./J.140/2002, p. 247.

de dicha autoridad en el entendido que al decretarse tal anulación, la consecuencia se traduce no sólo en el impedimento de la autoridad para reiterar su acto, sino también trasciende a la mercancía asegurada pues ésta deberá devolverse. No obsta a lo anterior, el contenido de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 41/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, mayo de 2000, página 226, ya que se refiere a la hipótesis en que la autoridad cumplimenta fuera del plazo de cuatro meses una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declara la nulidad de un acto administrativo, mientras que el supuesto antes plasmado alude al caso en que la autoridad aduanera omite resolver la situación del particular en un procedimiento administrativo en materia aduanera, dentro de un plazo de cuatro meses contados a partir del levantamiento del acta de embargo.

Contradicción de tesis 107/2002-SS. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 15 de noviembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.

Tesis de jurisprudencia 140/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil dos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 41/2000 citada, aparece publicada con el rubro: "SENTENCIA DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS, EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TÉRMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA."."

De la lectura de la jurisprudencia arriba invocada, se desprende que el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, coincide con lo sostenido en la presente investigación, en el sentido de que aún cuando la ley de la ley en la materia no señala consecuencia alguna para el incumplimiento de la resolución del asunto por parte de la autoridad competente, la falta de observancia de los términos establecidos por la ley es una clara ilegalidad y como consecuencia cualquier resolución emitida fuera de ese término debe ser considerada como nula lisa y llanamente en términos de la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,⁶ y va más allá la Segunda Sala al confirmar que permitirle a la autoridad que pueda ejercer sus facultades fuera del término establecido por la ley en la materia es dejar que se vulnere la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 constitucional.

Aunado a este criterio, y de la lectura de la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de la fracción II del artículo 64 de la anterior la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podemos concluir en que la obligación que tiene la autoridad de resolver el procedimiento administrativo disciplinario es una facultad reglada, ya que el legislador utiliza el término *resolverá* y no lo maneja como una posibilidad como sería *podrá resolver*, por lo que en este sentido, la autoridad esta obligada a resolver el asunto dentro del término de los 45 días hábiles contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Para sustentar este criterio, existe la siguiente tesis jurisprudencial emitida respecto al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

“SERVIDORES PUBLICOS. PLAZO PARA DICTAR LA RESOLUCION A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS

⁶ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005, y que de acuerdo a su artículo Segundo Transitorio, se deroga el Título VI del Código Fiscal de la Federación, y los artículos comprendidos del 197 al 263 del citado código, y que las leyes que remitan a esos preceptos se entenderán referidos a los correspondientes de esta ley. Por lo que en referencia a las causas de nulidad de los actos administrativos antes contenidos en el artículo 238 del código Fiscal Federal, ahora se estará en atención a lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

SERVIDORES PUBLICOS. CONSTITUYE UNA FACULTAD REGLADA.⁷

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64, fracción II, le señala a la autoridad que desahogadas las pruebas, si las hubiere, resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico. Esta disposición contiene una facultad reglada cuando usa en su texto el termino “resolverá” en lugar de “podrá resolver”; es decir, establece un deber jurídico, en virtud del cual las autoridades cuentan con un plazo perentorio de 30 días, para emitir la resolución referida que determinará, en su caso, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo las sanciones administrativas correspondientes. De lo anterior, se entiende que el propósito de la norma es obligar a la autoridad a cumplir en un plazo máximo, brindando así seguridad jurídica al particular. En consecuencia, si la autoridad administrativa dicta su resolución fuera del plazo señalado por la ley, siempre que el particular impugne el acto administrativo respectivo, por estimarlo lesivo a su interés jurídico, éste deberá ser anulado.

Juicio No. 1624/98.- Sentencia de la Sala Regional Peninsular, de 22 de marzo del 2000, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Manuel Carapia Ortiz.- Secretario: Lic. Jorge Gabriel Tzab Campo.”

Lo que se puede concluir de la aplicación de ambas tesis transcritas, es que la autoridad debe de cumplir con el período establecido por la ley en la materia, ya que si no lo hace se tendrá como consecuencia:

⁷ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 4ª época, año III, No. 29, Diciembre 2000. Tesis IV-TASR-XVI-380, p. 390.

1. Que el acto administrativo emitido, en este caso la resolución que resuelva en cuanto a la inexistencia de responsabilidad o la imposición de sanciones administrativas, sea considerado como nulo por contravenir las formalidades del procedimiento tal como queda establecido en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
2. Que si se dejara actuar a las autoridades fuera de los plazos señalados en la ley aplicable, implicaría que el momento y la forma de actuar quedaría a su libre albedrío, por lo que su actuación resultaría violatorio a lo dispuesto por lo previsto en el artículo 16 Constitucional y demás relativos a la garantía de legalidad y seguridad jurídica.

Por lo tanto, para evitar que los actos administrativos, en este caso las resoluciones dictadas por parte de la autoridad competente de resolver en cuanto a la inexistencia de responsabilidad o la aplicación de las sanciones correspondientes, conlleven una causa de nulidad, o que por la falta de sanción por el actuar de la autoridad fuera de los términos legales, se de una flagrante violación a las garantías de seguridad jurídica, es necesario que exista una modificación a la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, donde se establezca que las autoridades competentes perderán el derecho a sancionar al servidor público que se encuentre sujeto al procedimiento administrativo disciplinario, si no emiten su sentencia dentro del término de 45 días hábiles y notificarlo dentro de los siguientes 10 días hábiles, otorgados por la ley. Es decir, pierdan sus facultades sancionadoras por los efectos de la *caducidad*.

5.2 Propuesta de Reforma de la Fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En concordancia con lo analizado en este capítulo, y tomando en cuenta que el procedimiento disciplinario establecido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, fue creado con la

finalidad de investigar las conductas desplegadas por los servidores públicos, que pueden ser causa de responsabilidad administrativa, mismo que termina con una resolución donde se decreta la inexistencia de responsabilidad por parte del servidor público, o imponiéndole las sanciones correspondientes, tenemos que es de esperarse que la autoridad competente en la resolución de dichos asuntos, vigilando el interés público, debe apegarse a las normas establecidas para su actuar, y cumplir sus obligaciones con total apego en la legislación correspondiente. Por lo tanto para que esta situación se de y deje de existir un vacío legal en cuanto la incertidumbre jurídica a la que lleva el incumplimiento en la emisión de la resolución de los asuntos en materia disciplinaria de servidores públicos dentro de los términos establecidos por la ley, se propone la siguiente reforma a la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su fracción III, actualmente establece:

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

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

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por

cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades...”

La propuesta de reforma, solo afectaría la fracción III, del citado artículo, por lo que quedaría de la siguiente forma:

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

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

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

En caso de que la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, no emitan resolución definitiva dentro de los términos establecidos operará la caducidad de las facultades de la autoridad para emitir la resolución respectiva.”

La inclusión de la figura de la caducidad en el citado artículo debe hacerse con la finalidad de que se respeten las garantías de seguridad jurídica de los servidores

públicos, en su carácter de gobernados, ya que el principio constitucional de seguridad jurídica debe cristalizarse en instituciones que eviten la prolongación de situaciones claudicantes generadoras de incertidumbre para el gobernado, en este caso, la figura de la caducidad cubriría con este supuesto, ya que evitaría que la autoridad encargada de resolver el procedimiento administrativo disciplinario alargue de manera innecesaria el mismo y de la misma forma evitar que resuelva fuera del término establecido en la ley.

Este tipo de reformas, realizadas para limitar el actuar de la autoridad y evitar actos arbitrarios por parte de la misma, ya se han ido realizando en diferentes materias, tal como se dio en materia aduanera, en la reforma del artículo 153 de la Ley Aduanera que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 01 de enero de 2002.

Artículo 153.- “El interesado deberá ofrecer por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, ante la autoridad aduanera que hubiera levantado el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de dicha acta. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación.

Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio o acrediten que el valor declarado fue determinado de conformidad con el Título III, Capítulo III, Sección Primera de esta Ley en los casos a que se refiere el artículo 151, fracción VII de esta Ley, la autoridad que levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dictará de inmediato la resolución, sin que en estos casos se impongan sanciones ni se esté obligado al pago de gastos de ejecución; de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución. Cuando el interesado no presente las pruebas o éstas no desvirtúen los supuestos por los cuales se embargó precautoriamente la mercancía, *las autoridades aduaneras deberán de dictar resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquel en que surtió efectos la*

notificación del inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera. De no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento...”

O bien, como se dio en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la que en su artículo 52 establece que:

Artículo 52.- “La sentencia definitiva podrá:

(...)

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el

acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo...”

Se puede considerar que el legislador ha ido protegiendo la garantía de seguridad jurídica del gobernado, en concreto la garantía de legalidad, estableciendo consecuencias jurídicas a la falta de observancia de los ordenamientos jurídicos que delimitan el actuar de las autoridades. Es por esta razón que creo conveniente que el legislador retome el análisis del la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y adicione una sanción a la autoridad para el supuesto de que no resuelva el procedimiento administrativo disciplinario dentro del término establecido por el artículo en comento.

5.3 Recurso de Revocación y Juicio de Nulidad.

Ahora bien, los servidores públicos, de acuerdo al artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, podrán impugnar las resoluciones que emita la Secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, que consideren sean contrarias sus intereses, y para ello pueden optar por interponer el Recurso de Revocación ante la misma autoridad o impugnar directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vía Juicio de Nulidad.

Si se opta por el recurso de revocación, la resolución que emita la autoridad en esta instancia podrá ser a su vez impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Considero que es preferible para el servidor público que resulte

responsable impugnar primero a través del recurso de revocación, ya que así podrá tener el beneficio de una instancia más, en caso de que en el recurso obtenga una resolución no favorable a sus intereses.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 29 de la Ley en cometo, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de control, podrán impugnar las resoluciones que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. De acuerdo a nuestro máximo Tribunal, el contralor interno y los titulares de los órganos internos de control, no tienen facultades para interponer el recurso correspondiente y establece lo siguiente:

“REVISIÓN FISCAL. LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ASÍ COMO LOS DE LAS ÁREAS DE AUDITORÍA, QUEJAS Y RESPONSABILIDADES DE TALES ÓRGANOS, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA.⁸

De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 59/2001 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 321, así como de las consideraciones en las cuales se sustentó, se desprende que el recurso de revisión fiscal se instituyó como un mecanismo de defensa excepcional en favor de las autoridades demandadas en el juicio de nulidad que obtuvieron un fallo adverso, cuya procedencia está condicionada a la satisfacción de ciertos requisitos formales como el relativo a la legitimación, en tanto que, en un principio, ésta se otorgó al titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismo Descentralizado a que el asunto correspondiera y no a la propia autoridad que dictó la resolución impugnada y, posteriormente, con motivo de las reformas constitucionales acaecidas en 1987, dicha legitimación se le dio a la unidad administrativa

⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª Época, Tesis 2ª/J. 46/2003, XVII Junio 2003, p. 284. Jurisprudencia por Contradicción de Tesis.

encargada de la defensa jurídica de las indicadas Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Organismos Descentralizados, por ser la que cuenta con el personal y los elementos necesarios para que el citado medio de impugnación se interponga con la formalidad que requieren los asuntos respectivos a fin de asegurar la adecuada defensa de dichas autoridades. Atento lo antes expuesto, los titulares de los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados, Procuraduría General de la República y entidades de la administración pública federal, así como de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, carecen de legitimación procesal para interponer el recurso citado, pues aun cuando en términos de lo previsto en el artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentran facultados para defender las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales en representación del titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependen jerárquica y funcionalmente, por disposición expresa de la ley que las regula, el órgano facultado para interponer toda clase de recursos y medios de impugnación en los juicios en que dicha secretaría sea parte, es su Unidad de Asuntos Jurídicos, lo cual es acorde con lo que dispone el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto señala que las autoridades podrán impugnar, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, las resoluciones emitidas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que les sean adversas.

Clave: 2a. /J., Núm.: 46/2003

Contradicción de tesis 13/2003-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Décimo Cuarto Circuito y Séptimo y Décimo Tercero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 16 de mayo de 2003. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Tesis de jurisprudencia 46/2003. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de mayo de dos mil tres.

Nota: La tesis de jurisprudencia citada, aparece publicada con el rubro: "REVISIÓN FISCAL. LAS AUTORIDADES DEMANDADAS EN EL JUICIO DE NULIDAD CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).".

De la lectura de la jurisprudencia antes citada, podemos concluir que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes 248 del Código Fiscal de la Federación), el órgano facultado para interponer toda clase de recursos y medios de impugnación en los juicios en que la Secretaría de la Función Pública sea parte, es su propia Unidad de Asuntos Jurídicos.

Ahora bien, el recurso de revocación de acuerdo al artículo 28 de la Ley, se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva y se presentará ante la misma autoridad que emitió la resolución.

La tramitación iniciará mediante un escrito en el cual se expresen los agravios que el servidor público considere le cause la resolución, ofrecerá las pruebas que considere necesarias; a este escrito acompañará copia de la notificación para probar que se encuentra dentro del término establecido para presentar el recurso. Una vez presentado el escrito, la autoridad acordará la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas desechando de plano las que considere que no son idóneas para desvirtuar los hechos presentados en la resolución.

Desahogadas las pruebas, la autoridad dentro de los treinta días hábiles siguientes deberá emitir la resolución correspondiente, notificándola al interesado en un plazo no mayor a setenta y dos horas.

De acuerdo al artículo 27 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la sentencia, siempre y cuando se cumplan con las siguientes reglas:

- Si es una sanción económica, el pago de la misma se deberá garantizar de acuerdo a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación.
- Si es cualquier otra sanción, se deberán cumplir los siguientes requisitos:
 - Se admita el recurso.
 - Que la ejecución de la resolución produzca daños o perjuicios de difícil reparación para el recurrente.
 - Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servidor público.

De acuerdo al último párrafo del artículo 28 de la Ley, la suspensión se negará cuando se trate de infracciones graves o casos de reincidencia por parte del servidor público sancionado.

Por su parte, el juicio de nulidad se presentará ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa⁹ dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación correspondiente. El efecto de la sentencia del Tribunal será el de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. El Tribunal podrá conceder la suspensión si se cumplen con los requisitos que menciona el artículo 27 de la Ley.

En el citado juicio de nulidad, el servidor público podrá solicitar la nulidad lisa y llana de la resolución emitida por la autoridad administrativa fuera del termino establecido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, invocando para el efecto la causal de nulidad contenida en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra establece:

⁹ De acuerdo a las fracciones XII y XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se establece que el citado Tribunal conocerá sobre las demandas que se promuevan en contra de las resoluciones que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como a las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones sancionatorias.

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.”

Es decir, el servidor publico en su demanda de nulidad argumentará que la resolución emitida por la autoridad administrativa en la cual se le fijan sanciones por ser considerado como responsable administrativamente, es ilegal toda vez que la misma se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejaron de aplicar las debidas, ya que la resolución fue emitida fuera del término de 45 días hábiles que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la fracción III del artículo 21 establece.